

*Actes del 53è Congrés de la Comissió  
Internacional per a l'Estudi de la Història  
de les Institucions Representatives i Parlamentàries*

J. SOBREQUÉS, J. AGIRREAZKUENAGA, M. MORALES,  
M. URQUIJO i M. CISNEROS (coordinadors)

**Proceedings of the 53rd Conference of the International  
Commission for the History of Representative  
and Parliamentary Institutions**

**Volum II / Volume II**



PARLAMENT DE CATALUNYA



Museu d'Història  
de Catalunya



*Actes del 53è Congrés de la Comissió  
Internacional per a l'Estudi de la Història  
de les Institucions Representatives i Parlamentàries*

Proceedings of the 53rd Conference of the International  
Commission for the History of Representative  
and Parliamentary Institutions





***Actes del 53è Congrés de la Comissió  
Internacional per a l'Estudi de la Història  
de les Institucions Representatives i Parlamentàries***

J. SOBREQUÉS, J. AGIRREAZKUENAGA, M. MORALES, M. URQUIJO i M. CISNEROS  
(coordinadors)

**Proceedings of the 53rd Conference of the International  
Commission for the History of Representative  
and Parliamentary Institutions**

*Volum II / Volume II*

*Studies presented to the International Commission for the History  
of Representative and Parliamentary Institutions (volume LXXXII)*



PARLAMENT DE CATALUNYA



Museu d'Història  
de Catalunya

---

Barcelona, 2005

BIBLIOTECA DE CATALUNYA, DADES CIP

**International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions.** *Congress (53è : 2003 : Barcelona)*  
Actes del 53è Congrés de la Comissió Internacional per a l'Estudi de la Història de les Institucions Representatives i Parlamentàries = Proceedings of the 53rd Conference of the International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions. - (Studies presented to the International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions ; 82)  
Textos en anglès, català, castellà i francès. - Referències bibliogràfiques  
ISBN 84-393-6798-8 (o.c.)  
I. Sobrequés i Callicó, Jaume, ed. II. Catalunya. Parlament III. Títol IV. Títol: Proceedings of the 53rd Conference of the International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions V. Col·lecció: Études présentées à la Commission internationale pour l'histoire des assemblées d'États ; 82  
1. Corona catalanoaragonesa. Corts - Història - Congressos  
2. Parlaments - Història - Congressos 3. Parlaments - Península Ibèrica - Història - Congressos  
342.53(091)(061.3)

Primera edició, juny del 2005 (edició núm. 224)

© Publicacions del Parlament de Catalunya, 2005  
Parc de la Ciutadella, s/n • 08003 Barcelona  
Tel. 933 046 635 • Fax 933 046 636  
A/e: edicions@parlament-cat.net

© Museu d'Història de Catalunya  
Departament de Cultura. Generalitat de Catalunya  
Palau de Mar • Pl. Pau Vila, 3 • 08003 Barcelona  
Tel. 932 254 700 • Fax 932 254 758  
A/e: www.mhcat.net

Assessorament lingüístic: Departament de Serveis Lingüístics

Imprès a: Indústries Gràfiques Gabriel Gibert, SA (Tarragona)  
Enquadernat a: Enquadernacions Fontanet, SL (Lleida)

Tiratge: 850 exemplars

ISBN: 84-393-6798-8 (obra completa)  
Dipòsit legal: B-28535/2005

## *Estructura / Structure*

### *Volum I / Volume I*

|                                                                                                                                                                                      |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| TAULA DE CONTINGUTS / CONTENTS . . . . .                                                                                                                                             | 7   |
| PRESENTACIÓ / PRESENTATION . . . . .                                                                                                                                                 | 11  |
| RESUMS DE LES COMUNICACIONS / ABSTRACTS OF THE PAPERS . . . . .                                                                                                                      | 21  |
| SESSIÓ INAUGURAL / OPENING CEREMONY . . . . .                                                                                                                                        | 71  |
| LLIÇÓ INAUGURAL / OPENING LECTURE . . . . .                                                                                                                                          | 85  |
| <i>Representativitat política i progrés social</i><br>Political representativity and social progress                                                                                 |     |
| SECCIÓ PRIMERA / SECTION I . . . . .                                                                                                                                                 | 115 |
| <i>Representar l'antic règim. Parlaments i assemblees representatives</i><br>'Representing' the Old Regime: Representative parliaments and assemblies                                |     |
| SECCIÓ SEGONA / SECTION II . . . . .                                                                                                                                                 | 303 |
| <i>Identitat territorial i assemblees representatives a la península Ibèrica</i><br>Territorial identity and representative assemblies in the Iberian Peninsula                      |     |
| SECCIÓ TERCERA / SECTION III . . . . .                                                                                                                                               | 499 |
| <i>Les corts dels territoris de la Corona d'Aragó: anàlisi comparativa i evolutiva</i><br>The parliaments of the lands of the Crown of Aragon: Comparative and evolutionary analysis |     |

### *Volum II / Volume II*

|                                                                                                                                                                                                       |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| TAULA DE CONTINGUTS / CONTENTS . . . . .                                                                                                                                                              | 775 |
| SECCIÓ QUARTA / SECTION IV . . . . .                                                                                                                                                                  | 779 |
| <i>El parlamentarisme contemporani: l'articulació dels parlaments subestats, estats i supraestats</i><br>Contemporary parliamentarism: The organization of substate, state and suprastate parliaments |     |

|                                                                         |      |
|-------------------------------------------------------------------------|------|
| SECCIÓ CINQUENA / SECTION V . . . . .                                   | 1363 |
| <i>Prosopografia i anàlisi social de les assemblees representatives</i> |      |
| Prosopography and social analysis of the representative assemblies      |      |
| SECCIÓ SISENA / SECTION VI . . . . .                                    | 1581 |
| <i>Fonts i mètodes per a l'estudi dels documents parlamentaris</i>      |      |
| Sources and methods for studying parliamentary documents                |      |
| ACTE DE CLOENDA / CLOSING CEREMONY . . . . .                            | 1671 |

## Taula de continguts / Contents

### Secció quarta / Section IV

#### ***El parlamentarisme contemporani: l'articulació dels parlaments subestats, estatals i supraestats***

#### **Contemporary parliamentarism: The organization of substate, state and suprastate parliaments**

##### PONÈNCIA / REPORT

- El parlamentarismo internacional. Introducción a su historia /*  
Lluís Maria de Puig . . . . . 781

##### COMUNICACIONS / PAPERS

- Partidos y grupos parlamentarios en las Cortes de la Segunda República Española (1931-1936) / Manuel Álvarez Tardío . . . . . 832*
- Parlamentarismo y prensa en la periferia del siglo XIX / Jordi Bou i Ros . . . 854*
- El parlamentarismo en el área mediterránea al final del siglo XIX. Una visión comparada italo-española / Giovanni C. Cattini . . . . . 873*
- El sistema parlamentario en la Segunda República: la ausencia de una cámara de representación territorial y los mecanismos alternativos de solución de conflictos con los territorios / Carlos Alberto Chernichero Díaz . . . . . 892*
- The first Italian delegation to the Common Assembly of the European Coal and Steel Community (1952-1954) / Maria Sofia Corciulo, Sandro Guerrieri . . . 911*
- The need for democracy and representative institutions in the international system / Maria Claudia Drummond . . . . . 919*
- Los parlamentarios y la consecución de la preautonomía para Castilla y León (1977-1978) / Mariano González Clavero . . . . . 927*
- Perseguidos, vigilados y ejecutados. La represión franquista sobre los diputados y parlamentarios republicanos durante el primer exilio (Francia, 1939-1945) / Jordi Guixé i Coromines . . . . . 950*
- La alternativa corporativista. Eduardo Aunós Pérez y la Organización Corporativa Nacional / Cecilia Gutiérrez Lázaro . . . . . 980*

|                                                                                                                                                                                       |      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| <i>Els parlaments regionals i la seva articulació amb les Corts espanyoles (1873-1936). Projectes i realitats / Antoni M. Jordà i Fernández</i>                                       | 1000 |
| <i>Las Cortes franquistas / Aram Monfort i Coll</i>                                                                                                                                   | 1040 |
| <i>Nació, nacionalitats i regions. Sobirania i autonomia als debats parlamentaris entorn de l'article 2 de la Constitució espanyola de 1978 / Mercè Morales i Montoya</i>             | 1063 |
| <i>Los parlamentarios de la Restauración: intermediarios entre los municipios y el Estado central. El caso del Ayuntamiento de Valladolid (1875-1897) / Juan Manuel Olcese Alvear</i> | 1095 |
| <i>El Parlamento Vasco: I legislatura (1980-1984) / Isabel Pérez Ares</i>                                                                                                             | 1113 |
| <i>Las elecciones a las Cortes de Castilla y León (1983-1999) / Pablo Pérez López i José Vidal Pelaz López</i>                                                                        | 1135 |
| <i>La configuració de l'autogovern a les Illes Balears: de la Diputació Provincial als consells insulars / Jordi Pons Bosch</i>                                                       | 1159 |
| <i>Drets de ciutadania a les Corts Constituents de la Segona República Espanyola (1931) / Jesús Quiroga Martínez</i>                                                                  | 1167 |
| <i>Systèmes Parlementaires en Amérique Latine / Estevão de Rezende Martins</i>                                                                                                        | 1182 |
| <i>La acción pública de inconstitucionalidad como mecanismo corrector de la «crisis de representación» (Colombia, 1910-2003) / María Luisa Rodríguez Peñaranda</i>                    | 1212 |
| <i>Les relacions del Govern de la Generalitat amb el Parlament de Catalunya / Núria Ramon i García</i>                                                                                | 1231 |
| <i>Antecedentes históricos y problemática político-jurídica en el nacimiento del primer Parlamento de Andalucía / Manuel Ruiz Romero</i>                                              | 1243 |
| <i>Els parlaments de les comunitats autònomes de l'Estat espanyol (1980-2003). Naturalesa, problemàtica i dinàmica electoral / Sebastià Serra Busquets</i>                            | 1261 |
| <i>El Parlament de les Illes Balears del 1983 al 2003 / Sebastià Serra Busquets</i>                                                                                                   | 1286 |
| <i>Una experiència parlamentària atípica: l'Assemblea de Parlamentaris de Catalunya (1977) / Jaume Sobrequés i Callicó</i>                                                            | 1305 |
| <i>The issue of superiority: national versus community legislation / Zoltán Szente</i>                                                                                                | 1323 |
| <i>Die verfassungsrechtlichen Änderungen der politischen Wende in Ungarn / Magdolna Szigeti</i>                                                                                       | 1340 |
| <i>El Consell General d'Andorra. La continuïtat institucional i el trànsit al parlamentarisme modern / Elisenda Vives Balmaña</i>                                                     | 1350 |

## Secció cinquena / Section V

### *Prosopografia i anàlisi social de les assemblees representatives*

### **Prosopography and social analysis of the representative assemblies**

#### COMUNICACIONS / PAPERS

|                                                                                                                                                                                                                                                                               |      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| <i>Prosopographic analysis of the parliamentary members of Vasconia (1876-1939) /</i><br>J. Agirreazkuenaga, J. Gracia, F. Martinez, M. Urquijo, L. Valverde,<br>E. Alonso, S. Serrano i A. Delgado . . . . .                                                                 | 1365 |
| <i>Prosopografía de las Juntas Generales y de los diputados provinciales</i><br><i>de Bizkaia en la crisis foral. Cambio y continuidades /</i><br>Eduardo J. Alonso Olea i Gregorio Castaño San José . . . . .                                                                | 1375 |
| <i>Trois enquêtes prosopographiques sur les parlementaires français du XIX<sup>e</sup></i><br><i>siècle / Eric Anceau . . . . .</i>                                                                                                                                           | 1396 |
| <i>Prosopografía de procuradores castellano-leoneses en el último franquismo</i><br><i>(1967-1975). Un parlamento sometido / Emilio José Bande Fuentes . . . . .</i>                                                                                                          | 1411 |
| <i>Elites y representaciones parlamentarias en la Cerdeña del siglo XV.</i><br><i>Metodologías y perspectivas de investigación / Maria Eugenia Cadeddu,</i><br>Luciano Gallinari, Maria Grazia Mele, Maria Giuseppina Meloni,<br>Anna Maria Oliva i Olivetta Schena . . . . . | 1431 |
| <i>Absències i presències desiguals: les diputades al Parlament</i><br><i>de Catalunya (1980-2003) / Montserrat Duch Plana . . . . .</i>                                                                                                                                      | 1437 |
| <i>Profesionalización de los diputados españoles (1977-2000) / Pilar Gangas . . . . .</i>                                                                                                                                                                                     | 1465 |
| <i>L'influence des patrons et hommes d'affaires au Parlement français sous la</i><br><i>Troisième République (1870-1940) / Jean Garrigues . . . . .</i>                                                                                                                       | 1476 |
| <i>Czech Women in the Bohemian Diet before the Enactment of Women's</i><br><i>Suffrage (1908, 1912) / Sarka Lellkova . . . . .</i>                                                                                                                                            | 1495 |
| <i>Politicians in Castile and Leon (1983-1995): a prosopographic proposal /</i><br>José-Vidal Pelaz López and Pablo Pérez López . . . . .                                                                                                                                     | 1501 |
| <i>Estudi prosopogràfic de la representació catalana a les Corts de 1901 a 1923 /</i><br>David Rivas López . . . . .                                                                                                                                                          | 1524 |
| <i>El análisis de Max Weber sobre las formas de representación parlamentaria /</i><br>Cristiana Senigaglia . . . . .                                                                                                                                                          | 1548 |
| <i>From the Representative Assembly to the Foral Palace: prosopographic study of</i><br><i>the political elite of Alava in the construction of the liberal state (1800-1876) /</i><br>Mikel Urquijo Goitia . . . . .                                                          | 1563 |

**Secció sisena / Section VI**

**Fonts i mètodes per a l'estudi dels documents parlamentaris**

**Sources and methods for studying parliamentary documents**

**PONÈNCIA / REPORT**

- The history of Parliament project and the future of parliamentary history /*  
Paul Seaward . . . . . 1583

**COMUNICACIONS / PAPERS**

- 'From manuscript to megabyte': research sources and methods of the Scottish Parliament project /* Alastair J. Mann, Pamela E. Ritchie and Roland J. Tanner . . . . . 1594
- The Diet (Sejm) as a forum of communication between locality and the centre during the rule of John Casimir Vasa (1648-1668) in the light of contemporary parliamentary documents /* Jolanta Choińska-Mika . . . . . 1613
- Printing-houses and printing in the service of the Polish parliament in the sixteenth century /* Janusz Małek . . . . . 1626
- Els memorials o instruccions per als síndics a Corts de la ciutat de Lleida durant el regnat d'Alfons el Magnànim /* Esther Martí i Sentañes . . . . . 1633
- Prosopography and methods for the study of Scottish Parliamentary Committees, 1639-1651 /* John R. Young . . . . . 1652

**ACTE DE CLOENDA / CLOSING CEREMONY**

- Jaume Sobrequés, Tomàs de Montagut, Joseba Agirreazkuenaga  
i Wilhelm Brauneder . . . . . 1671



SECCIÓ QUARTA

*El parlamentarisme contemporani:  
l'articulació dels parlaments subestats, estats  
i supraestats*

SECTION IV

Contemporary parliamentarism:  
The organization of substate, state and suprastate  
parliaments



# *El parlamentarismo internacional. Introducción a su historia*

LLUÍS MARIA DE PUIG, *Universitat de Girona*

## **Índice**

- I. Más allá de los estados
- II. Mayor protagonismo de los parlamentos
- III. Asambleas que no son
- IV. Un nuevo parlamentarismo
- V. Las primeras experiencias  
*Unión Interparlamentaria; Asociación Parlamentaria de la Commonwealth*
- VI. Después de la guerra  
*Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa; Parlamento Europeo; Consejo Nórdico; Asamblea de la Unión Europea Occidental; Asamblea Parlamentaria de la OTAN; Consejo Interparlamentario Consultivo de Benelux*
- VII. Tiempo de bloques y de cambios:  
*Parlamento Latinoamericano; Asamblea Parlamentaria de la Francofonía; Unión Interparlamentaria Árabe; Organización Interparlamentaria ASEAN; Parlamento Andino; Asociación de Parlamentos de las Islas del Pacífico; Parlamento Indígena; Parlamento Amazónico; Consejo Consultivo de la Unión del Magreb Árabe*
- VIII. Después del muro  
*Asamblea Parlamentaria de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa; Conferencia Parlamentaria del Mar Báltico; Asamblea Báltica; Parlamento Centroamericano; Comisión Parlamentaria Conjunta Mercosur; Asamblea Interparlamentaria de la Iniciativa Centroeuropea; Asamblea Parlamentaria de la Comunidad de Estados Independientes; Asamblea de la Cooperación Económica del Mar Negro*
- IX. Un solo mundo  
*Fórum de Parlamentarios Asiáticos y del Pacífico; Comisión Permanente de los Parlamentarios de la Región Ártica; Asamblea de la Comunidad del Caribe; Foro Parlamentario de la Comunidad de Desarrollo Sudafricana; Confederación de Parlamentos de las Américas; Unión Parlamentaria de la Organización de la Conferencia Islámica; Foro Interparlamentario de las Américas*
- X. Una historia en construcción
- XI. Decepciones y esperanzas

## I. Más allá de los estados

Empecemos por el principio. Establezcamos para empezar el nombre de la cosa, el sentido que le damos a lo que llamamos *parlamentarismo internacional* en este trabajo. Con esta denominación no aludimos a la totalidad de actuaciones parlamentarias que se producen sobre asuntos exteriores o que tienen lugar en el exterior, sino que nos referimos a las actividades de las instituciones que podemos considerar *parlamentos internacionales*, a las asambleas que reúnen parlamentarios de distintos países. Por lo tanto no serán objeto de nuestro estudio ni los debates sobre política exterior que realizan los parlamentos nacionales, ni el seguimiento de las organizaciones internacionales que en los mismos tiene lugar, como tampoco nos referiremos a la labor internacional de ciertas comisiones *ad hoc*, ni los grupos de amistad entre parlamentos de distintos países, o las numerosas delegaciones parlamentarias que actúan en circunstancias concretas en el ámbito exterior en lo que se ha dado en llamar *diplomacia parlamentaria*.<sup>1</sup> Tales actividades podrían considerarse, en una acepción amplia, como acontecimientos o acciones de parlamentarismo internacional en la medida en que se ocupan del exterior y a menudo se realizan en el exterior. Pero creemos más oportuno situarlas bajo el concepto de *política internacional de los parlamentos* que a nuestro juicio es cosa distinta de lo que son y representan las estructuras, funciones y enfoque de las organizaciones parlamentarias multilaterales.

Quede claro que la política internacional, o sea los asuntos exteriores, regionales o planetarios están cada vez más presentes en el quehacer deliberativo y legislativo de los parlamentos nacionales y sin duda la dedicación parlamentaria a los *foreign affairs* merece el interés del historiador, habida cuenta que su estudio, que propugnamos, dará no pocas claves sobre los avatares y los movimientos de la política exterior e interior de cada país. Pero en todo caso se trata de lo que en política internacional se realiza en el marco de los parlamentos de los estados. Y no es el objetivo de nuestra ponencia.

Así pues, en estas páginas vamos a tratar de una realidad histórica diferente, la que denominamos *parlamentarismo internacional* dando al concepto el sentido de la acción de los *parlamentos supraestatales*, es decir, vamos a dar cuenta de la existencia y función de las asambleas parlamentarias cuya naturaleza y marco no es estatal, sino la multilateral que agrupa a parlamentarios de distintos estados o naciones (y a veces regiones) normalmente en torno a un proyecto de cooperación o de integración.

La existencia de este parlamentarismo internacional es un fenómeno moderno, que supone una sustancial variante en las formas, los contenidos y los objetivos del parlamentarismo clásico del sistema representativo *nacional*. Lo que se discute en ellos no tiene como límite geográfico y político las fronteras de un estado, ni los intereses concretos de los mismos, sino que tiene una dimensión superadora del estado, tanto geográfica como políticamente. En tanto que ejercicio parlamentario es una novedad histórica, puesto que en el pasado la acción internacional se reducía normalmente a las referencias a estas materias en el debate gobierno - oposición

1. «Diplomacia parlamentaria», dossier especial de Política Exterior, vol. XIII, Madrid, 1999.

sobre la política internacional del estado sin que existiera la posibilidad que sus miembros pudieran salir al exterior a encontrarse con otros parlamentarios, aunque sólo fuera para intercambiar experiencias. Poco a poco estas posibilidades aparecieron y una cierta actividad exterior de los parlamentos se estableció. Primero fueron conferencias y encuentros internacionales a los que acudían los parlamentarios, con frecuencia junto a los representantes de los gobiernos. Tardó mucho más la nueva fórmula, la que vamos a tratar aquí, la que suponía no sólo una actividad exterior sino la representación y participación en unas instituciones parlamentarias internacionales de nueva planta.

La creación de estas asambleas parlamentarias multilaterales se produce de mitad del siglo pasado hasta nuestros días. Con las únicas excepciones de la Unión Interparlamentaria, creada en 1889, y la Asamblea Parlamentaria de la Commonwealth, que tuvo una primera existencia en 1911. El resto son todas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Es más, la mayoría de asambleas o foros parlamentarios internacionales que podamos juzgar como tales tienen una vigencia inferior a los veinticinco años. Hablamos pues de historia reciente, de una nueva modalidad de parlamentarismo acorde con la internacionalización de los asuntos políticos que comporta la globalización, cuyo tratamiento no puede reducirse al solo ámbito del debate político en los parlamentos nacionales.

Por razones de interrelación e interdependencia económica, pero también por la presión de los medios de comunicación y de la sociedad que quiere participar en las decisiones y en la crítica, se impone la realidad que el ámbito del estado es demasiado estrecho y reduccionista para tratar cierto tipo de temas que tienen una dimensión de amplio alcance regional o mundial. Además va siendo cada vez más evidente que los estados –y particularmente los pequeños y medianos– no pueden enfrentarse a los grandes desafíos y a las crisis de nuestro tiempo a partir de sus únicas capacidades y particulares intereses. Cada vez está más claro que un futuro estable y próspero sólo se garantizará con amplios acuerdos internacionales de todo orden: políticos, económicos, tecnológicos, culturales, sociales, que deben realizarse más allá de las fronteras de cada estado. Por ello en las últimas décadas se impondrá la necesidad de crear organizaciones multilaterales, las cuales en cuanto ponen en funcionamiento sus estructuras, incluyen en ellas la dimensión parlamentaria, que aunque no será la que tiene el poder de decisión normativa como en la división de poderes que consideramos clásica, aporta una conexión con la sociedad y un cierto grado de democracia.

La aparición y proliferación de los parlamentos internacionales que vamos a describir seguidamente tiene su origen en la conformación de instituciones regionales que agrupan un número indeterminado de estados impelidos a defender intereses comunes o simplemente a cooperar. Y ello como respuesta a un mundo cuyas dinámicas económicas y políticas empujan a los estados a establecer alianzas y considerar unidades de acción amplias frente a los desafíos de nuestros días que no tienen salida desde la política estrictamente estatal. La necesidad de los estados de acomodarse primero a una interdependencia imparable, y luego a la mundialización de la política y de las sociedades (información, comunicaciones, generalización de conocimientos, internacionalización del sistema económico y de los movimientos

sociales...) les exige un progresivo ejercicio de política exterior y ésta, en los sistemas democráticos, además de la parte que toca a los gobiernos, debe realizarse en parte en las cámaras legislativas.

Por otro lado la propia debilidad de los estados y su incapacidad de dominar y de controlar los procesos (el mercado, la política y la cultura ya no son nacionales, las fronteras físicas, económicas y políticas se hacen inútiles y perjudiciales) les llevará a la convicción creciente de que sólo agrupándose en marcos económicos y políticos amplios y comunes podrán resistir los retos económicos, tecnológicos y geoestratégicos que se avecinan. Ello les va a impulsar a la creación de nuevos conjuntos institucionales de todo tipo (Consejo de Europa, Unión Europea Occidental, Organización de Estados Americanos, Organización del Tratado del Atlántico Norte, Comunidad de Estados Independientes, Organización de la Seguridad y Cooperación Europea, Unión Europea, Pacto de Estabilidad, Mercosur, por poner unos ejemplos), entrando en una etapa de superación del estado nación como marco político y económico adecuado y único para garantizar el progreso y la cohesión de las sociedades.

En el fondo, en estos proyectos lo que se plantea es la federación de estados para llegar al final del proceso a algo parecido a un estado pluriestatal. O sea, a crear nuevas unidades (que no podemos considerar *nacionales*, al menos todavía), que previsiblemente acabaran siendo un solo marco político, jurídico, económico e institucional semejante al de un estado clásico, absorbiendo a los estados y naciones de vastos territorios. Nacen, pues, balbuceando y a tientas, las nuevas instituciones (por imperativo realista más que por afición de los gobiernos) destinadas a substituir, al menos en gran parte, a los estados, sobrepasados e impotentes aunque la mayor de las veces remisos a aceptar su declive.

En estas condiciones de ampliación de horizontes y desaparición de fronteras, de la mundialización y de la interdependencia, de la comunicación universal e inmediata, parece claro que la internacionalización de las actividades parlamentarias había de producirse necesariamente. Como decíamos, los diputados y senadores de los estados, así como los miembros de parlamentos subestatales, han tenido que ocuparse cada vez más de los asuntos que antes se llamaban «extranjeros», en una dinámica creciente. La política internacional en los últimos tiempos ha devenido una prioridad como no lo fue jamás para los parlamentos de los estados, que se han visto progresivamente arrastrados al debate y adopción de normas sobre asuntos internacionales. Un ejemplo paradigmático puede ser el proceso de construcción europea que muestra bien a las claras que los parlamentos estatales no sólo no pueden sustraerse de participar en él sino que están llamados a ser protagonistas principales del proceso, no en vano serán los parlamentos de los estados los que finalmente aprueben los tratados y la mayor parte de las grandes decisiones que se irán tomando en el Mercado Común, la CEE, la CE, finalmente la UE.<sup>2</sup>

2. Precisamente el papel de los parlamentos nacionales de los países miembros de la UE está en permanente discusión, y la actual Convención y la futura Conferencia Intergubernamental proyectan encontrar fórmulas de coordinación y participación, aun cuando se ha rechazado por el momento la posibilidad de una segunda cámara parlamentaria en la UE de representación territorial.

Y así, con todas las instituciones multilaterales que se han creado desde la Segunda Guerra Mundial, cuyas grandes decisiones han debido ser siempre debatidas y refrendadas por los parlamentos nacionales. Por no hablar de los asuntos de envergadura geoestratégica, los conflictos de ámbito regional o planetario, las guerras que hemos vivido recientemente, que han sido materia de consideración prácticamente en todos los parlamentos del mundo por razones obvias. La realidad política, cultural, económica y comunicacional de nuestro mundo ha hecho de la política internacional uno de los ámbitos prioritarios de la actividad parlamentaria contemporánea.

## **II. Mayor protagonismo de los parlamentos**

Una interpretación de cierto constitucionalismo considera que el apogeo del parlamentarismo clásico se produce en la etapa dorada de los estados-nación organizados democráticamente, durante los siglos XIX y XX, con la consiguiente división de poderes y la fuerza del legislativo como expresión de la soberanía popular. Mi modesta pero atenta visión de la historia me conduce a matizar aquella afirmación. Creo, con Pierre Renouvin, que ciertamente el estado, y también el estado democrático, durante el siglo XX es quién maneja los instrumentos de la política y que en la mentalidad colectiva la influencia del estado es constante y que el estado es fundamentalmente el gobierno, el sentimiento nacional, la propaganda, la diplomacia, los servicios secretos, etc.<sup>3</sup> Cabe añadir que durante el XIX y hasta muy entrada la segunda mitad del XX (salvo momentos esporádicos y en según qué países) el papel de los parlamentos, siendo real fue relativo y secundario con relación a los gobiernos. Creo que su función fue importante y aún fundamental para la representatividad del sistema y para limitar en alguna medida los abusos de poder. Pero me parece que se puede afirmar que nunca como en los últimos cuarenta años los parlamentos del mundo occidental al menos (y probablemente los demás, siempre hablando de sistemas democráticos) han tenido un papel tan relevante en la generación y desarrollo de la política. Antes (me refiero a la etapa absolutista pero también a la democrática hasta la mitad del siglo veinte) el poder ejecutivo era el señor de la política. Una vez se había logrado la mayoría, quien decidía y actuaba era el gobierno; el parlamento las más de las veces se limitaba a ratificar la política gubernamental. Las cámaras quedaban ensombrecidas por la omnipresencia gubernativa.

Esto cambió en Europa a partir de la Segunda Guerra Mundial, donde la recreación de la democracia, después de los autoritarismos vividos y sus nefastas consecuencias, dio nueva luz al papel del legislativo, en especial a su labor de control de los gobiernos, con lo cual se produjo la siguiente paradoja: en el momento (es decir, los últimos cincuenta años) en que el estado nación es cada vez menos autárquico y menos soberano y se va asentando la enorme influencia del sistema económico transnacional y la tremenda presión de las geoestrategias de las potencias, es enton-

3. RENOUVIN, P. *Historia de las relaciones internacionales*. Madrid: Akal, 1982, p. 1269-1270.

ces cuando los parlamentos parecen tener mayor protagonismo, mayor influencia política y mayor audiencia pública. Ello ocurre sin duda gracias a dos fenómenos históricos que son a su vez hijos de la globalización. Me refiero, en primer lugar, a la fulgurante irrupción en la vida política de los medios de comunicación que con sus avances técnicos han transformado el nivel de conocimiento de los ciudadanos ahora en condiciones de tener amplia información sobre los asuntos públicos. Y en segundo lugar (y quizás como consecuencia de este mayor conocimiento) se ha producido un avance de la cultura democrática y una voluntad de la sociedad de participar más activamente que nunca en la vida colectiva, con sus asociaciones y organismos no gubernamentales pero también con un seguimiento y una capacidad crítica de las instituciones públicas y en primer lugar del parlamento que en democracia es la representación más evidente de los ciudadanos. En realidad este resurgir del parlamentarismo es una exigencia de la sociedad.

En cualquier caso lo cierto es que en horas bajas del estado nación surge el parlamento con las reivindicaciones de la sociedad. Por una parte, los medios de comunicación instan continuamente a los parlamentarios a ejercer su papel y, por otra, la sociedad civil quiere que sus representantes defiendan sus intereses. Progresivamente los gobiernos han de someterse a un control de las cámaras cada vez más estricto y la inmensa mayoría de sus decisiones han de ser refrendadas por el parlamento. Las grandes decisiones no debatidas y adoptadas en sede parlamentaria cada vez son más excepcionales. La legislación y el control gubernativo son seguidos con interés por los medios y todo ello explica que en las últimas décadas hayamos asistido a un protagonismo creciente del legislativo.

Este protagonismo de la acción parlamentaria no deja de ser una constatación positiva en términos históricos por cuanto la acción parlamentaria democrática siempre tiene una connotación de control del poder y de correa de transmisión de los anhelos y exigencias de la sociedad. En la sociedad occidental por lo menos los avances económicos y el progreso social de la sociedad industrial han exigido más libertad y más participación, y ello ha conllevado una creciente actividad parlamentaria, como expresión de la opinión pública y sus deseos. Eso sí, con todos los límites y matices que conocemos. Los parlamentos no han quedado fuera de la presión de los poderosos ni impermeables a los proyectos gubernamentales, con los intereses que haya detrás; por el contrario es bien sabido que las mayorías parlamentarias en general soportan (en el sentido de apoyar) al gobierno de turno y por lo tanto el ejecutivo en cierta medida impone su política hoy como ayer. Sin embargo hay que valorar a cuánto se ve obligado un gobierno, en nuestros días, con respecto al parlamento: la negociación continua de los proyectos de ley, incluso con la propia mayoría, la crítica normalmente severa y sistemática de la oposición; las iniciativas políticas y legislativas de la misma, las comisiones de investigación, los debates generales y temáticos, las preguntas, las interpelaciones a las que el ejecutivo está obligado a responder..., por no hablar de las situaciones de gobiernos de coalición con sus acuerdos parlamentarios y su estabilidad muchas veces precaria. En las últimas décadas el parlamento, en tanto que fiscalizador del gobierno y como caja de resonancia de las reivindicaciones sociales, está teniendo un papel mucho más intenso



y eficaz que en tiempos pretéritos. Ello no quiere decir que nos encontremos en una situación ideal, puesto que la vida parlamentaria ofrece numerosas contradicciones y en el ámbito del llamado poder legislativo hay muchos aspectos a revisar para lograr una función representativa y eficaz de la sociedad y su pluralismo, desde los sistemas electorales a los reglamentos de las cámaras para empezar. Y por lo demás los parlamentos y los parlamentarios están expuestos con muy pocos blindajes a la presión de los grupos de interés y ejercen a duras penas su libertad de actuación frente a los poderosos.

La prensa es determinante en el protagonismo parlamentario, aunque no siempre positivamente, puesto que la inmensa influencia de los medios es un arma de doble filo. Por una parte coadyuva a una mayor información y transparencia, a una profundización de la democracia, sin duda ninguna; pero también a menudo supone manipulación informativa y defensa (sutil o descarada) de los intereses del gobierno y de los poderes económicos y estratégicos. Por no poner de ejemplo la situación actual española, citemos como problema de la falta de pluralismo mediático y de sectarismo informativo la increíble situación italiana, con un primer ministro que controla personalmente los más importantes medios de comunicación de su país. El papel de los medios es un importante factor en la sociedad democrática y estrechamente vinculado a la vida parlamentaria puesto que son los intermediarios entre la sociedad y sus elegidos: son los que cuentan a los ciudadanos lo que sucede en el parlamento y con su información y crítica dan permanente materia de actuación a los parlamentarios. Es una realidad incontestable que los medios de comunicación ejercen una función clave en lo que es la presencia y el trabajo de los representantes populares. En cualquier caso y a pesar de los condicionamientos y las dificultades del trabajo parlamentario, el papel de los parlamentos es posiblemente hoy más vivo y decisivo que en toda su historia.

Y en esta realidad parlamentaria estábamos cuando tomó cuerpo una nueva forma de parlamentarismo: las asambleas parlamentarias de ámbito transnacional. Los avances de la democracia impondrán asimismo que las nuevas construcciones institucionales respondan al esquema de derechos y libertades fundamentales, de pluralismo político y participación de la sociedad y aun cuando en sus inicios no se ajusten estrictamente a la división de poderes que han distinguido institucionalmente a los estados, en una medida considerable asumen los principios y los mecanismos de la democracia representativa. Los gobernantes que decidieron acometer estos cambios institucionales, cuando crearon las nuevas estructuras en buena medida habían interiorizado ya que la opinión pública deseaba legitimidad, representatividad y control democrático de los nuevos organismos y se aprestaron a establecer el ámbito democrático y deliberativo entre sus estructuras. Sin olvidar que son finalmente los parlamentos nacionales los que aprueban los tratados de constitución de estos aparatos jurídico-formales y que, como es obvio, han ejercido una constante presión para determinar un papel a la dimensión parlamentaria en la nueva arquitectura supraestatal. Por todo ello, progresivamente, en el seno de estas instituciones se han instaurado los foros parlamentarios correspondientes, para darles mayor legitimidad democrática asegurando un cierto *scrutiny* de los gobiernos, por un lado,

y, por otro, garantizando una conexión formal y de proximidad con las sociedades implicadas con el impulso y debate político de los asuntos que preocupan a los ciudadanos a cargo de sus representantes directos.

Y así aparece y se desarrolla un nuevo tipo de acción parlamentaria distinta y complementaria a la estatal, que denominamos *parlamentarismo internacional*, que tiene unas características políticas y jurídicas particulares y que responde sin duda a una idea de presencia y profundización de la democracia, si bien el significado de este parlamentarismo, como decíamos, no es exactamente el poder soberano del legislativo según Montesquieu. Salvo en un caso, estas asambleas no legislan, simplemente debaten, critican, resuelven, opinan, proponen, recomiendan e instan a los ejecutivos. Son, y así se las llama, *asambleas consultivas*. Y aún en el caso en que lleguen a legislar como sucede con el Parlamento Europeo, por el momento no lo hacen con la amplitud de competencias, de soberanía ni de fijación normativa de una cámara de representantes o el senado de un estado. De ahí que se hable de déficit democrático.

Sin embargo a pesar de que esta modalidad parlamentaria no goza de la palabra final y definitiva del legislativo acreditado constitucionalmente, ha tenido y tiene, como veremos, una presencia muy importante desde el punto de vista político y jurídico, y la tendencia visible es que estos órganos parlamentarios proliferarán, se consolidarán en todo el mundo y adquirirán paulatinamente más capacidad normativa y de control democrático.<sup>4</sup>

### III. Asambleas que no son

Precisando, hemos de señalar para evitar confusiones, que no todas las llamadas asambleas son *parlamentarias* ni todos los foros parlamentarios son *parlamentos*. Un número considerable de instituciones cuya apelación sugiere tal condición en realidad no responde a la misma. Entre los casos claros en los que no cabe la confusión está la Asamblea General de Naciones Unidas, y a su lado la Asamblea de la UNESCO, la Asamblea Mundial de la Salud de la OMS, el Parlamento Mundial para la Seguridad y la Paz, el Congreso de las Regiones, que forma parte de las instituciones del Consejo de Europa,<sup>5</sup> donde sus miembros no son en su gran mayoría parlamenta-

4. Como bibliografía básica para esta introducción al tema he utilizado materiales bibliográficos y muchos más en la red, de los cuales iré dando puntual referencia. Pero para señalar obras de consulta general: Varios autores. *Proyección internacional del Parlamento español*. Madrid: GPS, 1987; SQUARCIALUPI, Vera. *Parliamentary Diplomacy: the role of international assemblies*. WEU, doc. 1685, 2000; NUTTENS, J-D i SICARD, F. «Assemblées parlementaires et organisations européennes». En: *Notes et études documentaires* n.º 5106, enero de 2000; Varios autores. *Política exterior*, vol. XIII, 1999, así como STAVRIDIS, Stelios. «*Parliamentary Diplomacy*»: some preliminary findings. Jean Monnet Working Papers, noviembre de 2002, n.º 48. En soporte papel y como generales en internet: *Bibliografía parlamentaria de América Latina*. Navegador jurídico Internacional. Parlamentos internacionales ([www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)) *Enlaces internet - Organizaciones internacionales*, [www.europarl.eu.int](http://www.europarl.eu.int).

5. Institución del Consejo de Europa fruto de la división de la vieja Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa, que tiene sus estructuras permanentes y frecuentes reuniones en las que a menudo participan miembros de los parlamentos.

rios sino representantes de los ejecutivos, aunque en ocasiones haya diputados en las delegaciones. Pero está claro que este tipo de asambleas no son parlamentos ni representan a los parlamentos, ni se componen de parlamentarios; son delegaciones gubernamentales en las que, acaso, y según los países, puede estar incluido algún «MP».

Hay otros ejemplos de reuniones más o menos estructuradas que sin embargo y a pesar de la presencia de parlamentarios (hay que tener en cuenta, por ejemplo, que a menudo los jefes de gobierno, ministros, secretarios de estado, directores generales, alcaldes y personas que detentan otros cargos políticos son a su vez diputados o senadores de sus respectivos países) y aunque la denominación y el desarrollo deliberativo de estos encuentros pueda semejar al debate parlamentario, no son ni en su concepción, ni en sus estructuras, ni participación algo que pudiéramos denominar *un parlamento*. Nos referimos a casos como la Iniciativa Rose-Roth, para el dialogo parlamentario con los ex países del bloque soviético,<sup>6</sup> la Iniciativa de Royaumont y su dimensión parlamentaria,<sup>7</sup> la Iniciativa del Sudeste de Europa, que también generó intercambios parlamentarios, pero no un parlamento<sup>8</sup> y el marco jurídico y político más importante de la zona, el Pacto de estabilidad para la Europa del sudoeste.<sup>9</sup> En esta lista podríamos añadir el Grupo de GUUAM,<sup>10</sup> las conferencias de regiones con poder legislativo,<sup>11</sup> la Asamblea de las Regiones de Europa o ARE, el llamado Parlamento Balcánico, reunión anual de toda clase de gentes,<sup>12</sup> el Parlamento Internacional de los jóvenes, con representantes de más de ciento cincuenta países,<sup>13</sup> etc. Las organizaciones y conferencias donde pueden acudir parlamentarios son de todo tipo y variedad. La lista completa sería interminable. Hay de todo. Por existir, existe incluso un Fórum de Primeras Damas de las Américas. Simplemente desechamos incluir estas organizaciones tan sólo tangencialmente partici-

6. Este proyecto nace en el seno de la Asamblea del Atlántico Norte y se traduce en una serie de encuentros entre parlamentarios de esta Asamblea y de los países de la Europa central y oriental que tuvo su momento a partir de 1989.

7. Se trata del proceso que dio lugar al Pacto de estabilidad en los Balcanes y a los acuerdos de Dayton.

8. La iniciativa contaba con los siguientes países: Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Estados Unidos, Grecia, Hungría, Macedonia, Moldavia, Rumanía, Eslovenia y Turquía.

9. *Miembros*: países de la Unión Europea, Comisión Europea, Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Canadá, Croacia, Estados Unidos, Hungría, Japón, Macedonia, Montenegro, Noruega, Rumanía, Rusia, Eslovenia, Turquía, República Federal Yugoslava, Consejo de Europa, OSCE. *Observadores*: Moldavia, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Ucrania, Parlamento Europeo, representantes de las fuerzas democráticas serbias. El Pacto de estabilidad ha encontrado finalmente una fórmula de participación parlamentaria que representa una novedad absoluta: se reúnen periódicamente los miembros del Parlamento Europeo, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y la Asamblea de la OSCE y discuten la situación en los países del Pacto, elevando propuestas a los gobiernos.

10. Se trata de una alianza eurocaucasiana creada entre 1997 y 1999 por Georgia, Ucrania, Uzbekistán, Azerbaiyán y Moldavia.

11. Conferencias organizadas por los ejecutivos regionales en las que participan en ocasiones algunos MP regionales o estatales. También asisten representantes de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

12. [www.aubg.bg/balkanparliament](http://www.aubg.bg/balkanparliament).

13. [www-iyp.oxfam.org](http://www-iyp.oxfam.org).

padas por parlamentarios en nuestra aproximación al mundo de las asambleas parlamentarias internacionales.

Es más, la necesidad de evitar mezclas engañosas o cuando menos equívocas nos obliga a un esfuerzo aún mayor de delimitación. Además de casos como los que hemos citado existen numerosas instituciones que siendo de naturaleza parlamentaria indiscutible debemos excluir también de este estudio al no tener tampoco la condición de *parlamentos*. Se trata de foros, comisiones, conferencias, que se reúnen ocasionalmente o periódicamente, algunas con frecuencia, pero que responden a la idea de encuentros o asociaciones entre grupos de parlamentarios sin que cuenten con la estructura ni el estatuto de una organización que se pueda considerar una *cámara supranacional permanente*, como en los casos que nos inspiran. Quienes se reúnen son todos parlamentarios pero no son *un parlamento*. Es posible que en algunos casos sean hoy embriones de futuras asambleas y que en otros sean instituciones de un momento a punto de desaparecer. Lo cierto es que son numerosas y ello da idea de la fuerza que ha adquirido el parlamentarismo supranacional, su necesidad en definitiva.

Aquí sólo haremos mención de los foros más significativos que no llegan a la categoría que hemos definido, bien entendido que, aunque convencidos de que debemos descartarlos, lo hacemos en algún caso con cierta vacilación, puesto que en ocasiones la certidumbre entre lo que es y no es una asamblea parlamentaria estructurada y permanente no resulta fácil de determinar, tal es la variedad y la singularidad de cada uno de estos foros, a veces muy estrictamente reglamentados y en otras muy flexibles y poco formalistas.

Nos referimos a organizaciones como Parlamentarios Europeos por África (AWEPA),<sup>14</sup> configurada tanto por parlamentarios actuales como antiguos; la Conferencia Transatlántica Interparlamentaria sobre el Control de Drogas, de objetivos muy específicos, como su nombre indica;<sup>15</sup> la Asociación Parlamentaria para la Cooperación Euro-árabe;<sup>16</sup> los comités parlamentarios de la Asociación Europea de Libre Cambio y los comités parlamentarios del Espacio Económico Europeo, de ámbito estrictamente económico y restringido a los países que, sin ser miembros de la UE, participan en estos proyectos de zona de libre mercado;<sup>17</sup> la COSAC, o sistema de seguimiento del proceso comunitario y participación de los parlamentos de los

14. Esta asociación incluye miembros o ex-miembros de los parlamentos nacionales europeos y del Parlamento Europeo que trabajan asesorando para el buen funcionamiento de las instituciones democráticas en África e intentan movilizar a los europeos a favor de una mayor cooperación con los africanos. [www.awepa.org](http://www.awepa.org).

15. Sin apenas estructuración celebra reuniones esporádicas sobre la cuestión a las que acuden representantes de los parlamentos, normalmente especializados en el tema.

16. No es una asamblea constituida; es una asociación voluntaria de parlamentarios de ciertos países europeos que desean acercar Europa y el mundo árabe, pero sin una mayor institucionalización.

17. Se trata de simples comisiones interparlamentarias de seguimiento del cumplimiento y desarrollo de los objetivos de los tratados AELE y EEE en los países pertenecientes a estas zonas económicas, sin mayor estructuración.

países miembros de la UE;<sup>18</sup> la Conferencia de las Asambleas Legislativas de las Regiones Europeas, llamadas también regiones constitucionales o con poder legislativo;<sup>19</sup> la de Presidentes de Asambleas Parlamentarias del Mediterráneo, sin estructuración permanente ni una continuidad regularizada de sus conferencias;<sup>20</sup> el Fórum de Jóvenes Parlamentarios, del ámbito de la Unión Europea;<sup>21</sup> el Fórum Euromediterráneo de Mujeres Parlamentarias;<sup>22</sup> la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la UE;<sup>23</sup> la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Democráticos Iberoamericanos, más diplomática y protocolaria que de debate parlamentario efectivo;<sup>24</sup> la Asociación de Parlamentarios por el África Austral;<sup>25</sup> la Asociación de los Parlamentarios de Europa Occidental para la Acción contra el Apartheid, asociación voluntaria sin mayor estructuración ni objetivo que el que proclama su denominación; el Foro de Parlamentos Regionales de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente;<sup>26</sup> el Foro de Presidentes de Organismos Legislativos de Centroamérica;<sup>27</sup> el Consejo Interparlamentario contra el Antisemitismo, cuya labor está perfectamente definida pero no constituye una asamblea; la entrañable y un poco folclórica Conferencia de Parlamentarios de Origen Italiano;<sup>28</sup> la Comisión Latinoamericana Interparlamentaria del Medio Ambiente;<sup>29</sup> el Foro Africano de Parlamentarios para

18. La Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios es un organismo de la Unión Europea cuyo objetivo es reforzar el papel de los parlamentos nacionales en el proceso comunitario. Supone la reunión de las distintas comisiones encargadas de los asuntos europeos en cada parlamento nacional con responsables de la Unión Europea y del Parlamento Europeo. Tanto su funcionamiento como su eficacia son perfectamente descriptibles.

19. Se trata de una reunión de presidentes de parlamentos regionales de los países miembros de la UE en forma de conferencia, sin institucionalización ni actividad regularizada.

20. Son encuentros más bien informales de intercambio de opiniones y en general de apoyo al proceso de asociación mediterránea, sin consecuencias políticas aparte de los efectos del diálogo y la buena disposición que aporta esta diplomacia parlamentaria.

21. Varios encuentros han querido impulsar una institución de estas características pero hasta la fecha no se ha instaurado y mantiene un régimen de reuniones esporádicas.

22. Este foro se reunió en primer lugar en Nápoles en el año 2000, en el marco de la Declaración de Barcelona, con presencia de representantes de los países signatarios de la misma y se constituyó como entidad permanente, aunque su actividad es pausada. <http://testo.camera.it>.

23. Reunión repetida pero no regularizada de carácter informal ahora ampliada por los nuevos países miembros y los candidatos sin trascendencia jurídica.

24. En el marco de la cooperación iberoamericana han tenido lugar varias conferencias auspiciadas por los presidentes de parlamentos acompañados por altos funcionarios de las cámaras.

25. Asociación de parlamentarios voluntarios de buena voluntad y solidaridad para contactos e intercambios, sin efectos jurídicos.

26. Organización creada por los parlamentos regionales de América Latina y el Caribe a fin de promover los procesos y acciones para armonizar los mecanismos legislativos en estas materias.

27. Conocido como FROPEL, es impulsor de numerosas reuniones, seminarios, investigaciones y publicaciones a favor de la modernización legislativa sobre temas como la anticorrupción, narcoactividades, etc.

28. Ejemplo de hasta que punto una reunión de parlamentarios puede ser de pura cortesía y *fair play*. Alguna no tiene necesariamente un carácter serio ni se justifica jurídica o políticamente.

29. Conocida por el oportuno acrónimo CLIMA, ejerce la cooperación entre las asambleas regionales americanas en materia de desarrollo sostenible. [www.ncdnetwork.org/Américas](http://www.ncdnetwork.org/Américas).

la Educación;<sup>30</sup> la Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP/UE, para los asuntos del marco de solidaridad y cooperación de las convenciones de Yaundé y Lomé;<sup>31</sup> la Asamblea Parlamentaria Europea de la Ortodoxia, que reúne parlamentarios ortodoxos de un grupo importante de países,<sup>32</sup> y muchas más plataformas parlamentarias, por no entrar en los innumerables grupos de amistad, comisiones *ad hoc* y delegaciones de todo tipo que constituyen la proyección exterior de los parlamentos y que existen en todas las cámaras legislativas del mundo.

La realidad es que abundan los encuentros interparlamentarios de todo orden y condición. Como vemos a veces por su sola apelación se deduce de lo que se trata: intercambios regionales, aspectos políticos, económicos, culturales; reuniones de presidentes de parlamentos, incluso de género, de edad o de origen, de temáticas específicas, de seguimiento de aplicación de tratados, acuerdos, etc. Insistimos: si quedan excluidas de nuestro estudio estas modalidades (de actividades sin ninguna duda parlamentarias e internacionales) es porque carecen de la institucionalización jurídica y de las estructuras y del funcionamiento de un parlamento. Su modelo es el del simposio, la conferencia o el coloquio internacional pero no el de unas sesiones parlamentarias estructuradas. Carecen de los mecanismos y reglas básicas de una cámara parlamentaria. De ahí que aun considerando la interesante labor que hay detrás de esta panoplia de actuaciones parlamentarias no podemos considerarlas a la par que las asambleas internacionales.

#### IV. Un nuevo parlamentarismo

Señalemos, en un somero ensayo de tipificación, que situamos en el mapa una treintena de asambleas parlamentarias internacionales que podamos juzgar como tales, eso sí, de muy variado potencial jurídico y político y de muy diversa capacidad de incidencia. Sólo una de ellas tiene una vocación mundial, la Unión Interparlamentaria, por otra parte la primera que existió, como veremos. Las hay que abarcan vastos territorios o continentes enteros (Consejo de Europa, Confederación Parlamentaria de las Américas, Comunidad de Estados Independientes, Cooperación Económica Asia - Pacífico). Las demás son de ámbito territorial menor, más frecuentemente de espacios más o menos coherentes geográficamente, o culturalmente (Parlamentos Andino, Amazónico, Consejo Nórdico, Comunidad Mar Negro, Sudeste de Asia, Magreb, Islas Pacífico, Mar Báltico, Mediterráneo, mundo Árabe, región Ártica...).

Tan sólo una tiene real poder legislativo, legisla, aprueba directamente normas: el Parlamento Europeo, aunque tampoco detenta el poder soberano como en un

30. Organismo conocido por FAPED, creado en Lisboa en 2002.

31. Órgano del ámbito la UE. Aunque es un foro estructurado entre parlamentarios de los países de África, Caribe y Pacífico y miembros del Parlamento Europeo, a pesar de su denominación no es exactamente un parlamento propiamente dicho, sino unas conferencias regulares. Está compuesto por setenta y siete parlamentarios de los países ACP y otros tantos diputados europeos.

32. Armenia, Bielorrusia, Chipre, Estonia, Finlandia, Georgia, Grecia, Letonia, Lituania, Moldavia, Polonia, Rusia, Rumanía, Eslovaquia, Yugoslavia y Ucrania. [www.eiao.org](http://www.eiao.org).

parlamento nacional, es tan sólo colegislador. Sólo tres de ellas tienen sus miembros elegidos directamente por sufragio universal y una más ha iniciado el proceso: el Parlamento Europeo, el Parlamento Latinoamericano y el Parlamento Andino. Y pronto va a efectuar las primeras elecciones el Parlamento Centroamericano. El resto acogen a miembros de los parlamentos nacionales (congreso y senado) que a su vez son elegidos por cada parlamento constituyendo una delegación con la representación de los grupos parlamentarios existentes normalmente siguiendo la correlación de fuerzas surgida de las últimas elecciones y renovando automáticamente la delegación después de cada proceso electoral. Es decir, los componentes de estas asambleas son de designación indirecta.

Si bien las primeras instituciones nacieron en Europa, no es desdeñable el número de ellas que ha aparecido en Latinoamérica, donde han proliferado. Y señalemos al mismo tiempo que Asia y África están incorporando cada vez más este nuevo parlamentarismo en las organizaciones regionales que se crean.

El modelo de estos parlamentos es variado. En primer lugar no tienen todos la misma potencia política. En general, excepto el Parlamento Europeo, los demás proponen a los gobiernos pero no imponen. Es decir, sus resoluciones, recomendaciones, directivas o todo tipo de propuestas son elevadas a los gobiernos pero sin ser vinculantes jurídicamente (aunque tengan un efecto evidente de presión política) de manera que son siempre los gobiernos los que tienen la última palabra. Se convierten en convenios, tratados o leyes sólo si los gobiernos (y los parlamentos nacionales detrás) lo aprueban. Por tanto, son cámaras impulsoras, generadoras de avances, pero no decisivas por sí mismas. En muchas ocasiones se pronuncian a petición de los gobiernos que requieren información y debate previo ante un problema controvertido o simplemente que desean el apoyo de los representantes de los ciudadanos acerca de un proyecto legislativo o político.

Más que la capacidad normativa lo que estas asambleas tienen es la capacidad de presión y la autoridad moral de que sus propuestas son realizadas por los *élus*. Aunque los gobiernos pueden rechazar cualquier proposición no les es siempre fácil hacerlo, especialmente cuando se trata de temas que la sociedad vive con preocupación.

Algunas asambleas pertenecen a instituciones con un ejecutivo (un comité de ministros) muy activo sobre el cual cabe realizar no sólo una acción impulsora de ideas y proyectos sino una función de control democrático. Nunca esta función puede llegar a la censura plena y a la caída del órgano gubernamental, como en un estado, pero la crítica y la obligación de los ministros de responder a las interpelaciones parlamentarias constituye un elemento de democracia y de control indiscutible. El Consejo de Europa, la UEO, o el Consejo Nórdico, por poner unos ejemplos, son asambleas en las que existe un interlocutor directo (el Consejo o Comité de Ministros) y no tan sólo los alejados gobiernos de los países miembros. En cambio, la Unión Interparlamentaria, la Asamblea OTAN o la Asamblea OSCE, por ejemplo, no tienen un ejecutivo estrechamente vinculado a su labor. De ahí que sus propuestas tengan menor eficacia. Lo mismo ocurre con algunos de los parlamentos internacionales de América Latina, África y Asia.



En general este parlamentarismo va unido o bien a marcos jurídicos temáticos (tratados de seguridad, económicos, culturales) cuyos ejemplos más claros serían la OTAN, la OSCE, Mercosur, Ártico, Francofonía, Indígenas, Amazonía, Islámico), o bien a proyectos de unificación regional, de integración económica y política que vemos, verbigracia, en la Unión Europea, la Comunidad del Caribe o la Unión del Magreb Árabe.

Otra característica propia de este parlamentarismo es el plurilingüismo. Por razones obvias, en las asambleas culturalmente homogéneas, se habla una sola lengua (Andino, Amazónico, Commonwealth, UMA, Árabes...) en las participadas por diversos estados con lenguas distintas o bien se utilizan varias (Parlatino, Caricom, Sudeste Asiático) o bien hay una o dos lenguas de trabajo, y normalmente el inglés es una de ellas, pudiéndose utilizar en ocasiones concretas otras lenguas, ya en activo, ya en pasivo. Los modelos lingüísticos son varios. El Parlamento Europeo ha oficializado todas las lenguas oficiales de los estados miembros y existe interpretación simultánea y reproducción documental en todas ellas. El Consejo de Europa tiene dos lenguas prioritarias (francés e inglés), cinco de trabajo (francés, inglés, alemán, italiano y ruso) y se pueden utilizar hasta quince lenguas más en determinadas ocasiones. En la Asamblea UEO se pueden utilizar en pasivo todas las lenguas de los estados miembros y algunas de los asociados. En el Parlamento Latino Americano, Caricom y Parlacen se utilizan el español y el portugués. Incluso en la Francofonía se puede utilizar el inglés, y en el Foro Islámico, también el inglés. Lo que es evidente es que se trata de formaciones institucionales básicamente plurilingües, donde una parte del trabajo, en los contactos, actos y encuentros individuales fuera de los sesiones deben realizarlo los parlamentarios con las lenguas vehiculares que conozcan. En zonas como Europa el conocimiento de una segunda y tercera lengua es muy necesario. Y aunque el inglés se va convirtiendo cada vez más en lengua franca, hay que reconocer la vigencia y resistencia de otras lenguas, como por ejemplo el francés, el alemán o el ruso.

Agrupamos las etapas clave del nacimiento y desarrollo de este nuevo parlamentarismo en cuatro. Aparte los balbuceos iniciales o primeras experiencias, los períodos que vieron su creación y puesta en marcha son: la posguerra mundial (la segunda), el largo periodo de la geopolítica de bloques, la posguerra fría y la más reciente, la de la incidencia planetaria que vivimos en nuestros días.

## V. Las primeras experiencias

Durante siglos de parlamentarismo y bastantes décadas de democracia los parlamentarios, no tuvieron ocasión de tener contactos externos y mucho menos de mantenerlos. Existían, evidentemente, entre los parlamentos de los estados unas relaciones de cortesía recíproca, con invitaciones y misiones, que realizaban un reducido grupo de parlamentarios, generalmente los presidentes y sus delegados. Pero no se había institucionalizado nunca el encuentro regular entre parlamentarios para conocer y discutir cuestiones de ámbito internacional e intercambiar las experiencias de los distintos parlamentos. Hasta 1894 y 1911, fechas iniciales de este nuevo parlamentarismo en que se crean las dos primeras asambleas internacionales.



## UNIÓN INTERPARLAMENTARIA

La más antigua asamblea parlamentaria internacional fue el resultado de la iniciativa de los parlamentarios Cremer (británico) y Passy (francés) que convocaron en París, en 1889, una conferencia interparlamentaria que en aquella ocasión reunió a nueve países. La idea triunfó y en 1894 se creaba la Unión Interparlamentaria, todavía hoy día la única con voluntad de admitir en su seno a todos los parlamentos del mundo. Aquella institución inicial ha ido desarrollándose hasta nuestros días y hoy agrupa a ciento cincuenta países.<sup>33</sup>

El objetivo básico de la UIP era el de favorecer los contactos y experiencias entre parlamentarios de todos los países del mundo, a fin de propiciar un mayor entendimiento entre los pueblos y el buen funcionamiento de las instituciones como Naciones Unidas, que intentan preservar la paz y el progreso en el mundo. En realidad hay una relación bastante directa entre Naciones Unidas y la UIP. Por un lado, sus miembros corresponden a estados de derecho aunque no sean democracias; por otro, la UIP se ha erigido como defensor de las causas de Naciones Unidas desde que existen y trabaja en estrecha colaboración con el sistema de esta organización, con la cual estableció un acuerdo de cooperación, para inscribir en un marco nuevo la permanente colaboración entre las dos instituciones e incluso en su última etapa ha planteado la posibilidad de devenir la dimensión parlamentaria de la ONU convirtiéndose en la Asamblea *Parlamentaria* de Naciones Unidas. Hasta hoy este proyecto no ha prosperado, pero lo cierto es que tiene considerables apoyos.

Durante todo el siglo xx, a pesar de avatares y circunstancias históricas poco favorables, esta institución, según Vera Squarcialupi, ha sido «punto de encuentro de culturas políticas y parlamentarias y ha jugado un papel importante en los contactos con los países del tercer mundo [...] del mismo modo durante la guerra fría las conferencias de la UIP han permitido a los representantes de los dos bloques mantener contactos y un diálogo al margen de las negociaciones oficiales». Esta autora añade que además la UIP sirvió para «poner a prueba las alianzas y situar a la vasta galaxia de países afroasiáticos y sudamericanos al lado de uno u otro de los líderes mundiales».<sup>34</sup>

33. África del Sur, Albania, Argelia, Alemania, Andorra, Angola, Argentina, Armenia, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bangladesh, Bielorrusia, Bélgica, Benin, Bolivia, Bosnia-Herzegovina, Botswana, Brasil, Bulgaria, Burquina Faso, Burundi, Camboya, Camerún, Canadá, Cabo Verde, Chile, República Popular de China, Colombia, Congo, República de Corea, República Popular Democrática de Corea, Costa Rica, Costa de Marfil, Croacia, Cuba, Chipre, Dinamarca, Yibuti, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Ecuador, España, Estonia, Estados Unidos de América, Etiopía, Islas Fiji, Finlandia, Francia, Gabón, Georgia, Ghana, Grecia, Guatemala, Guinea, Hungría, Islas Marshall, India, Indonesia, Irán, Irak, Islandia, Israel, Italia, Japón, Jordania, Kazakhstán, Kenia, Kirghizistán, Kuwait, Laos, Letonia, Líbano, Libia, Lituania, Liberia, Luxemburgo, Macedonia, Malasia, Malawi, Malí, Malta, Marruecos, Mauricio, Mauritania, Méjico, Moldavia, Mónaco, Mongolia, Mozambique, Namibia, Nepal, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Uganda, Uzbekistán, Paquistán, Panamá, Papua - Nueva Guinea, Paraguay, Holanda, Perú, Filipinas, Polonia, Portugal, República Árabe Siria, República Unificada de Tanzania, República Checa, Rumanía, Reino Unido, Federación de Rusia, Ruanda, San Marino, Salvador, Senegal, Singapur, Eslovaquia, Eslovenia, Sudán, Uruguay, Venezuela, Vietnam, Yemen, Yugoslavia, Zambia, Zimbabwe.

34. SQUARCIALUPI, V. «Parliamentary diplomacy...», p. 4. MOLGAT, Gildas. «La vision parlementaire de la cooperation internationale». En: *Revue Parlementaire Canadienne*, vol. 23, 2001-2002.

La UIP se pronuncia sobre todos los problemas internacionales pero en especial ha dedicado sus esfuerzos a la acción por la paz y la ayuda humanitaria, y al fortalecimiento de las instituciones parlamentarias. Ha desarrollado una amplísima actividad de relaciones con otras organizaciones internacionales, ejerciendo en muchos casos de referente y coordinación para las nuevas cámaras internacionales que han aparecido y para la organización de numerosos encuentros geográficos o temáticos. Su condición de institución pionera y su carácter mundial le dan una gran posibilidad de contactos e incluso le otorgan un aura de paternidad intelectual con respecto a las asambleas nacientes.

Su Conferencia Interparlamentaria se reúne dos veces al año. El número de miembros es variable y se establece por acuerdo general, teniendo en cuenta la población de cada país. Tiene un Consejo Interparlamentario, que es una diputación permanente, un comité ejecutivo que dirige la institución con su presidente. Tiene cuatro comisiones<sup>35</sup> y un Secretariado que tiene su sede en Ginebra. Se estructura como delegaciones nacionales y grupos parlamentarios por afinidad ideológica o agrupación geográfica.<sup>36</sup>

#### ASOCIACIÓN PARLAMENTARIA DE LA COMMONWEALTH

Aunque esta asociación parlamentaria tal como la conocemos hoy adquirió su carta de naturaleza en 1948, es preciso señalar que tuvo una vida anterior. En 1911 fue creada la Asociación Parlamentaria del Imperio, cuyo nombre y significación no puede ser más explícito. Creada bajo la legislación del Reino Unido, y bajo su absoluta tutela, en aquellos tiempos estaba compuesta por miembros de Australia, Canadá, Terranova, Nueva Zelanda, Sudáfrica, y Reino Unido. Esta institución imperial precedió pues a la propia fundación de la «Commonwealth of nations», creada por la Gran Bretaña en 1926. Cabe recordar que en sus comienzos la asamblea, como toda la comunidad, se basaba en los territorios de población blanca. En el proceso de descolonización se fue abriendo a toda una cadena de países que habían constituido sus colonias, la mayoría de los cuales a pesar de ser estados independientes tenían o tienen de una manera simbólica a la reina de Inglaterra por soberana. En la nueva etapa de descolonización y democratización que alentó el fin de la guerra, en 1948, la asociación tomó la actual denominación, cambió los procedimientos para dar un papel de igualdad a todos los miembros y estableció un secretariado propio, no tan sólo británico. Así se amplió el número de miembros hasta tiempos muy recientes, en los años noventa, en que treinta nue-

35. 1.ª, asuntos políticos, de seguridad internacional y de desarme; 2.ª, asuntos parlamentarios, jurídicos y de derechos humanos; 3.ª, asuntos económicos, sociales, culturales y del medio ambiente, y 4.ª, territorios no autónomos y asuntos étnicos. MARTÍNEZ, M. A. «La Unión interparlamentaria». En: *Proyección internacional...*, p. 39-50. Ver también [www.ipu.org](http://www.ipu.org).

36. Además de los grupos asiáticos, africanos, árabes, iberoamericanos y occidentales constituidos por las delegaciones nacionales, existen los grupos a los que acuden los parlamentarios a título personal y que se corresponden a la Internacional Socialista, Demócrata Cristiana, Conservadora y Liberal. Asimismo existe un Grupo de Mujeres Parlamentarias y otro de los Derechos Humanos de antiguos parlamentarios, que ha sido muy útil en su momento para situaciones como las que se produjeron en Turquía, Chile, Argentina, Uruguay y Vietnam.

vos parlamentos se han unido a la Asamblea (estatales, regionales y provinciales).<sup>37</sup>

Las sesiones plenarias de este parlamento fueron bienales desde 1848 hasta 1959 y a partir de 1961 son anuales y se realizan en lugares distintos. Las resoluciones son enviadas a la Comunidad, a los gobiernos y a las agencias internacionales, sin que exista vinculación de sujeción alguna con los contenidos. Además la asamblea organiza conferencias sobre los pequeños países, ha creado un grupo de mujeres parlamentarias, ha impulsado una serie de conferencias regionales, varios seminarios, observación de elecciones, tiene un servicio de publicaciones y ha creado un Centro de Referencia e Información.<sup>38</sup> Con su acción pretende obviamente preservar en lo posible una coherencia de la comunidad británica y ex-británica, manteniendo estrechos lazos de comunicación y cooperación a la vez que desea influir en la comunidad internacional aportando sus puntos de vista sobre los problemas del mundo.

## VI. Después de la guerra

Por razones que en esta breve introducción no podemos profundizar, la posguerra se presenta favorable a importantes cambios institucionales en el ámbito internacional. Los estados y las sociedades deben rehacer su existencia sobre la base de nuevas condiciones. En primer lugar resucitando las depauperadas economías contando varios de ellos no sólo con el esfuerzo de sus ciudadanos sino con ayuda exterior (los planes Marshall). Lógicamente con un refuerzo de los sistemas democráticos representativos y un renovado espacio para la vida parlamentaria. Por otro lado la conciencia de las condiciones y actitudes que acarrearón el desastre impulsaba a los gobiernos a buscar y encontrar fórmulas para no volver a las políticas nacionalistas e imperialistas que habían llevado por dos veces en el siglo a Europa (y con una distancia de poco más de veinte años) al enfrentamiento y la catástrofe. Era preciso un *never again*. Finalmente, la necesidad de caminar hacia la superación de las fronteras físicas y mentales para afrontar la nueva etapa histórica de la única manera posible, con menos estados y más cooperación, creando mecanismos jurídicos y políticos para superar las divisiones de otro tiempo y vencer con la unidad las dificultades que en los nuevos tiempos no podría superar cada estado por sí mismo.<sup>39</sup> Después de la Segunda Guerra Mundial sólo un estado ha sido capaz por sí solo de afirmarse fuerte y autónomo: los EE.UU. Y así nos va.<sup>40</sup>

37. Lo que podemos considerar estados miembros son África del Sur, Antigua Barbuda, Australia, Bahamas, Bangladesh, Barbados, Belice, Botswana, Brunei, Camerún, Canadá, Chipre, Fiji, Gambia, Ghana, Granada, Guayana, Isla San Mauricio, Isla Salomón, India, Jamaica, Kenya, Kiribati, Lesotho, Malawi, Malasia, Maldivas, Malta, Mozambique, Namibia, Nauru, Nigeria, Nueva Zelanda, Pakistán, Papua - Nueva Guinea, República Dominicana, Reino Unido, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente, Sudáfrica, Trinidad y Tobago, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Zanzíbar (en Tanzania), Zambia, Zimbabwe. A éstos habría que añadir las *new devolved* Asambleas de Canadá, India y Reino Unido.

38. Ver [www.britemb.cl](http://www.britemb.cl).

39. MATHIEUX, J. y VINCENT, G. *Aujourd'hui (depuis 1945)*. París: Masson, 1978, p. 333-448.

40. SALVADORI, Massimo L. *L'età contemporanea*. Torino: Loescher editore, 1979, p. 459-504. Sobre esta cuestión la bibliografía es abundante, y más recientemente, GNESOTTO, Nicole. *La puissance et l'Europe*. París: Presses de Sciences Po, 1998; HASSNER, Pierre. *États-Unis: l'empire de la force ou la force de l'empire?* Cahiers de Chaillot n.º 54, septiembre 2002.

Entraremos pues en una etapa en que progresa la idea de que el futuro va a exigir, incluso a los viejos estados nacionales considerados potencias, procesos de integración regional que les haga fuertes y capaces de subsistir en un sistema económico cada vez más abierto y agresivo que se mofa de las limitaciones del estado e impone su dinámica pulverizando fronteras y legislaciones.

Todo ello dará como fruto la aparición de una serie de organizaciones multilaterales que aunaban la obsesión de no volver a las andadas con la voluntad de cooperación entre aliados y con la necesidad de establecer nuevos marcos sobrepasando las limitaciones de los estados a base de compromisos de seguridad, zonas de libre cambio, cooperación de todo tipo. Es el momento de la creación de instituciones supranacionales, en un principio puramente intergubernamentales, pero que darán lugar más adelante a procesos de integración que constituyen profundos cambios históricos.

Como hemos visto, la Asociación de Parlamentarios de la Commonwealth, en su actual estructuración, es hija también de aquellos vientos de la posguerra, que hicieron que en Europa se crearan instituciones de gran importancia política, la mayoría de las cuales contarán con una dimensión parlamentaria. El multilateralismo naciente se concreta en tres tipos de instituciones: las que corresponden a compromisos multilaterales de seguridad y defensa (UEO, OTAN), aquéllas que son expresión de realidades territoriales e históricas concretas (Consejo Nórdico, Benelux), y las que emanan de una voluntad de cooperación europea en distintos ámbitos (Consejo de Europa y Comunidad Europea del Carbón y del Acero, Mercado Común, Tratado de Roma). Éstas fueron las nuevas construcciones parlamentarias de la posguerra:

#### ASAMBLEA PARLAMENTARIA DEL CONSEJO DE EUROPA

El Consejo de Europa es una organización multilateral de cuarenta y cinco estados europeos miembros. Su sede es Estrasburgo, en el Palacio de Europa. Además de un Comité de Ministros y un secretario general, el Consejo de Europa alberga instituciones tan importantes como el Tribunal de Derechos Humanos, el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa, el Comisariato de los Derechos Humanos, el Centro de la Juventud y numerosos organismos entre los que destaca la Asamblea Parlamentaria.

Ésta se creó en 1949, y durante años fue el lugar del debate parlamentario de Europa occidental, hasta convertirse poco a poco en el parlamento de la gran Europa, después de la caída del muro y la adhesión de los países de Europa Central y los países europeos de la URSS.<sup>41</sup> Desde su fundación ha producido una cantidad de política verdaderamente ingente. No tiene poder legislativo pero es el modelo más

41. Los actuales países miembros son: Albania, Alemania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Macedonia, Malta, Moldavia, Mónaco, Noruega, Holanda, Polonia, Portugal, República Checa, Rumanía, Reino Unido, Federación de Rusia, San Marino, Eslovaquia, Eslovenia, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania. Quedan fuera Bielorrusia y la actual Yugoslavia, por el momento y habida cuenta la situación de estos países. La asamblea cuenta con delegaciones de tres países observadores: Canadá, Israel y México.

desarrollado de asamblea consultiva. Tanto por su dimensión (la única asamblea paneuropea) como por la autoridad que ha adquirido representa un referente obligado para todas las instituciones de este tipo que se han creado posteriormente. A pesar de no tener capacidad legislativa ha inspirado una enorme cantidad de instrumentos normativos, particularmente más de ciento ochenta convenciones internacionales de primera magnitud. Su método es sencillo. Los parlamentarios deliberan, discuten, y elevan al Comité de Ministros, por la vía de la adopción de recomendaciones o resoluciones, todo tipo de propuestas sobre temas de actualidad, problemas de sociedad o cuestiones de política internacional. Ejerce, aunque no sea estrictamente vinculante, un control crítico de la acción del Comité de Ministros y de los gobiernos, terreno en el que se ha ganado un gran respeto y aún cierto temor por parte de los ejecutivos. Asimismo es el foro parlamentario para otras organizaciones como la OCDE, el BERD y la Agencia Espacial. Las principales personalidades mundiales han pasado por su tribuna, que ha sido siempre una caja de resonancia política y moral de gran amplitud.

La Asamblea tiene un Bureau, con un presidente de la misma que lo dirige. Un Comité de Presidentes de los cinco grupos políticos presentes,<sup>42</sup> una Comisión Permanente y doce comisiones especializadas.<sup>43</sup> La asamblea quiere representar la conciencia democrática de Europa, y su principal cometido ha sido defender la democracia, los derechos humanos, los valores fundamentales y los derechos de las minorías. Fue la Asamblea la que aprobó la Convención Europea de Derechos Humanos y es ella la que tiene la potestad de elegir a los jueces del Tribunal de Estrasburgo, al secretario general de la organización y al comisario de Derechos Humanos.

Por lo demás, su actitud ha sido siempre proclive a la extensión de derechos y la profundización de la democracia, presionando a los gobiernos sobre temas como el racismo y la intolerancia, los derechos de los pueblos, las lenguas minoritarias, contra la pena de muerte, contra la guerra, contra las opresiones de todo tipo, y trabaja intensamente en ámbitos como el medio ambiente y el desarrollo sostenible, la inmigración, la droga, la bioética, los media, el patrimonio, la religión. Ningún problema importante de la sociedad escapa a su análisis y a su dictamen, siempre marcado por una visión prospectiva, independiente y próxima a las exigencias de los ciudadanos.<sup>44</sup>

Después de 1989 la Asamblea cumplió una misión extraordinaria: la de promover y facilitar la integración de los países del este a las democracias europeas y esta-

42. Grupo Socialista, Grupo del Partido Popular Europeo, Grupo de Demócratas Europeos, Grupo Liberal, Demócrata y Reformador, y Grupo de la Izquierda Unitaria Europea. DE PUIG. «La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa». En: *Proyección internacional...*, p. 53-72.

43. De asuntos políticos; de asuntos jurídicos y derechos humanos; de asuntos sociales, de la salud y de la familia; de cultura, ciencia y educación; de medio ambiente, agricultura y asuntos territoriales; de asuntos económicos y desarrollo; de migraciones, refugiados y demografía; de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres; de seguimiento de las obligaciones y compromisos de los estados miembros. Ver «Le Conseil de l'Europe. 800 millions d'européens». Estrasburgo: Consejo de Europa, 2001.

44. Ver página web: <http://stars.coe.int>.

blecer una verdadera cooperación parlamentaria entre todos ellos. Su labor en esta circunstancia fue de gran ayuda a las nuevas democracias.<sup>45</sup>

#### PARLAMENTO EUROPEO

Esta institución es una pieza clave de la Unión Europea. Es el brazo parlamentario del proceso de integración europeo, el caso más evidente que existe en el mundo de una unificación regional, que agrupa ya veinticinco estados y que tiene prevista la ampliación pendiente hasta veintisiete.<sup>46</sup>

La segunda asamblea parlamentaria europea que se inauguró en 1952 fue la de la CECA, que en el momento del Tratado de Roma en 1957 se convirtió en Asamblea del conjunto de la CEE, naciendo auténticamente el Parlamento Europeo, que tuvo su primera reunión en 1958, en Estrasburgo. Con el desarrollo de la CE, después Unión Europea, lo que era una asamblea consultiva ha pasado a ser una cámara legislativa y de control gubernamental. Se trata del único parlamento internacional con competencias legislativas, que aunque no son completas, puesto que el proceso de unidad europea concede capacidad normativa al Consejo y a la Comisión, el Parlamento Europeo, en tanto que colegislador, es un organismo fundamental de las instituciones comunitarias.<sup>47</sup> Si añadimos a su nivel de cámara legislativa el hecho de que sus miembros son elegidos por sufragio universal y directo desde 1979 se comprenderá por qué el Parlamento Europeo representa una fórmula de parlamentarismo supraestatal muy superior cualitativamente a cualquier asamblea estrictamente consultiva.

El Parlamento Europeo, a pesar de no ser un parlamento con todas las atribuciones de legislativo de un estado, constituye en nuestros días el paradigma del parlamentarismo plurinacional, mezcla de las corrientes tradicionales del parlamentarismo anglosajón y continental. Dispone de un aparato burocrático impresionante y por sus estructuras, condiciones y capacidades ha sido bautizado, en sentido positivo, como una «compleja maquinaria de trabajo». Sus órganos son el presidente, la Mesa, con los vicepresidentes y los cuestores, la Conferencia de Presidentes, los grupos políticos, las diecisiete comisiones parlamentarias permanentes, las comisiones temporales, las comisiones de investigación, las comisiones mixtas, las subcomisiones y los grupos de trabajo y las delegaciones interparlamentarias. Es un caso especial en cuanto a plurilingüismo, pues acepta como oficiales todas las lenguas de los países miembros y publica los diarios de sesiones y toda la documentación en estas lenguas.<sup>48</sup>

45. HALLER, BRUNO. «Les évolutions récentes de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe». En: *Informations constitutionnelles et parlementaires*, n.º 176, 1998, 181-184.

46. Los miembros actuales más los aceptados en la ampliación a veintisiete son: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal, República Checa, Rumanía, Reino Unido y Suecia. Para el Parlamento Europeo quedan, de momento, fuera Rumanía, Chipre y Bulgaria.

47. BARÓN, E. «El Parlamento Europeo». En: *Proyección internacional...*, p. 101-111. Ver [www.europarl.es](http://www.europarl.es).

48. PÖHLE, Klaus. «Les parlements plurilingues». En: *Informations constitutionnelles et parlementaires*, n.º 164, 1992.

El procedimiento legislativo normal es el de la codecisión con posibilidad por parte del parlamento de enmendar las leyes comunitarias, con lo cual puede ejercer una influencia determinante sobre la orientación de las políticas europeas. Asimismo tiene la potestad de aprobar o rechazar los presupuestos de la Unión. Cuenta además con el ejercicio de control democrático de las instituciones, y particularmente de la Comisión y de las presidencias.

El Parlamento aporta a la Unión Europea una conciencia crítica del proceso y un impulso democrático de gran interés. Constituye sin duda el contrapunto a los gobiernos siempre acomodaticios y más o menos conservadores. La batalla por los derechos humanos, por la ecología, por el control de los abusos de poder, por una sociedad más libre, a favor de la paz y la solidaridad, contra el imperialismo, la exclusión, el racismo, contra la guerra ha sido constante. El Parlamento Europeo ha sido portador de los llamados valores europeos, con relación a los derechos humanos y sociales. Son infinitas las veces en que el Parlamento Europeo ha demandado al Consejo y a los gobiernos políticas mucho más avanzadas de las que éstos han sido capaces de asimilar. Ésta es la limitación, pero también la grandeza de unos representantes de los ciudadanos que se hacen eco de las aspiraciones populares, aunque no siempre puedan convertirlas en realidad.

Recientemente en Niza y en las propuestas de la Convención se han ampliado poco a poco las competencias del Parlamento Europeo, que aspira a que la evolución lógica de la Unión Europea vaya incorporando autoridad y competencias a esta extraordinaria organización parlamentaria internacional.

#### CONSEJO NÓRDICO

A partir de una propuesta de los ministros de Justicia de Dinamarca, Suecia y Noruega formulada prácticamente al día siguiente del fin de la guerra, se creó una comisión de estudio en el año 1946 para estudiar las posibilidades de cooperación entre los países escandinavos en materia legislativa. Sus proposiciones dieron lugar en 1952 a la creación del Consejo Nórdico. Los países constitutivos del Consejo son: Dinamarca, Noruega, Suecia, los territorios autónomos de las Islas Feroe, Groenlandia y Aland, así como Finlandia e Islandia, que se integraron posteriormente. Los miembros de este Consejo son ochenta y siete elegidos por los parlamentos nacionales en virtud de la composición proporcional de escaños y grupos políticos representados en los mismos. Las sesiones ordinarias o principales se producían una vez al año, en otoño que es cuando se elige quien presidirá durante un año. Pero desde 1996 ha mantenido dos sesiones anuales. En primavera, sin ser preceptivo, se suele reunir el Consejo en sesión temática, más corta. El presidente cuenta con una Mesa con un máximo de doce miembros del consejo, elegidos también y representado a cada país y a los grupos políticos.

El secretariado permanente reside en Copenhague y las delegaciones tienen sus servicios en los parlamentos nacionales. Existen tres comisiones permanentes que tratan de todos los asuntos del abanico de la actividad parlamentaria habitual y dos de las cuales entienden de temas vinculados a las instituciones europeas, sea la Unión Europea o el Espacio Económico Europeo. Existen además dos comisiones técnicas: de control y finanzas y de preparación de elecciones.



El objetivo principal del trabajo en el Consejo Nórdico es el de la armonización legislativa que tiene además su seguimiento parlamentario en cada país, pero de manera general debate sobre todos los asuntos de actualidad susceptibles de interesar a la acción o reflexión política. Su interlocutor ejecutivo es el Comité Nórdico de Ministros, cuyos miembros asisten normalmente a sus sesiones. Pero también los gobiernos y los parlamentos de los países miembros. El Consejo Nórdico de Ministros no es un órgano supranacional; es un foro de cooperación intergubernamental que trabaja bajo la égida del Consejo Nórdico (fue creado mucho después de la institución parlamentaria, en 1971), lo que da a esta asamblea una significación particular puesto que tiene a unos ministros, como en el parlamentarismo clásico, no encima sino bajo su autoridad.<sup>49</sup>

#### ASAMBLEA DE LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL (UEO)

He aquí una organización hija de la posguerra, cuando los aliados europeos consideraron que debían tomarse algunas medidas para evitar un nuevo rearme, en especial de Alemania. En un primer momento se constituyó como Unión Occidental por el Tratado de Bruselas de 1948, instituyendo una cooperación que debía adentrarse en los ámbitos económicos, sociales, culturales y de defensa colectiva, pero se quedó inmediatamente en el de la defensa, como una institución de desarme y vigilancia. En 1954 adquirió la actual denominación y vio nacer a su Asamblea. Se había hundido el proyecto de realización de una Comunidad Europea de Defensa y sólo quedaba la UEO como embrión de la futura defensa europea. Sin embargo la aparición de la OTAN y la actividad del Consejo de Europa relegaron durante muchos años el papel de la UEO y de su Asamblea a una existencia secundaria. La idea de una defensa europea no gustaba especialmente a los americanos ni a sus más firmes aliados.

A pesar de tal confinamiento, la UEO subsistió, se consolidó y poco a poco fue ganando adeptos. Tuvo una función importante como foro de intercambios y debates sobre estrategia y acercó sin duda a alemanes y británicos al proyecto europeo. Tuvo también un papel importante cuando la crisis de los misiles, y reapareció en 1984 cuando, a instancias de Francia, los jefes de estado y de gobierno dan un paso hacia la dimensión de defensa y seguridad de la integración europea. Las motivaciones de la reactivación de la UEO no explicitadas ni compartidas por igual pero históricamente reales son dos: en primer lugar la asunción que en aquellos tiempos ningún estado europeo, ni siquiera los que tienen armamento nuclear, pueden garantizar plenamente su seguridad y su dominio de las tecnologías modernas vinculadas a la defensa; por otro lado, la sensación negativa y asfixiante de la superioridad y dependencia americanas.

A partir de este momento la UEO está presente en todos los acontecimientos europeos. Se organiza militarmente, participa en conflictos, ofrece su particular visión

49. KESTELIJN-SIERENS y KOIV. *Sub-regional organisations and their parliamentary dimension. Part II Northern Europe*. Document C/1739, WEU. Assembly, mayo de 2001. También [www.norden.org](http://www.norden.org).



estratégica y se desarrolla como institución político-militar, aunque una amplia mayoría de gobiernos no desean que se convierta en una organización multilateral de defensa europea alternativa a la OTAN, sino tan sólo complementaria de ésta. El tratado de Maastricht integra la UEO en el proceso de unidad europea y a las ampliaciones de países miembros se sucedieron nuevas incorporaciones sin duda decisivas políticamente. En los años de la caída del muro la UEO fue llamada a cobijar en su seno a los países del centro y este de Europa a fin de incorporarlos en un ámbito tan delicado como el de la defensa y seguridad. Así, hoy la UEO cuenta con veintiocho países, con distintos estatutos.<sup>50</sup>

La actuación de la Asamblea fue determinante en todo el proceso con sus informes, sus debates y sus recomendaciones al Comité de Ministros. En ellos y en la actividad paralela de sus miembros en sus propios parlamentos fueron frecuentes las propuestas y críticas elevadas a los gobiernos, en una línea constante de europeidad, defendiendo una defensa común, eficaz y autónoma para Europa y una incorporación de estas competencias en las estructuras de la Unión Europea. Con los acontecimientos de los años noventa, crisis de los Balcanes, guerras de Bosnia y Kosovo, y la división de los europeos en estos temas, la Asamblea se erigió como portavoz de los ciudadanos europeos y reclamó conceptos estratégicos estrictamente europeos, y políticas de defensa europeas hacia la defensa común.

Una parte de las propuestas de la Asamblea acabaron en realidades cuando, a partir de 1998, se inicia el proceso de creación de la PESD (política europea de seguridad y defensa) en el seno de la UE y la mayoría de las instituciones de la vieja UEO son transferidas a la UE, formando parte del pilar intergubernamental junto a la PESC (política exterior y de seguridad común).

La Asamblea cuenta con un presidente y un Comité de Presidentes, además de una Comisión Permanente. Tiene la sede en París, donde el plenario se reúne dos veces por año. Sus comisiones<sup>51</sup> son muy activas y participan en numerosos acontecimientos internacionales de otros organismos, además de organizar dos coloquios temáticos anuales en los países de las presidencias semestrales. Los informes y recomendaciones de la Asamblea, concienzudos y ampliamente debatidos, han hecho escuela y son ampliamente difundidos y citados. Conviene destacar que sus propuestas a los gobiernos han sido siempre tendentes a rebajar la tensión, a privilegiar toda acción política a la intervención militar, sosteniendo doctrinas defensivas y no ofensivas, contra las guerras preventivas y todo belicismo, y a favor de políticas de desarme controlado y verificado, impulsando la labor preventiva y humanitaria de las fuerzas armadas.<sup>52</sup>

50. Miembros: Alemania, Bélgica, España, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Reino Unido. Miembros asociados: Hungría, Islandia, Noruega, Polonia, República Checa, Turquía. Socios: Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia. Observadores: Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Suecia.

51. Política de defensa, técnica aeroespacial, relación con los parlamentos y el público y dos comisiones técnicas, de reglamento y de presupuestos.

52. DE PUIG. *El rapto de Europa. Ideas para una defensa europea* (versión inglesa y francesa). París: Asamblea UEO, 2000, y «The Assembly of WEU». *Sixteen Nations*. Bruselas: 1998.

Esta Asamblea, que por tratado tiene como interlocutor al Comité de Ministros, obligado a responder a sus requerimientos y propuestas, ha supuesto además un ejercicio de control de los gobiernos en materia de defensa y seguridad, hasta llegar a ser incómoda para los ejecutivos. Sigue en pie a pesar de los cambios de la UEO en los últimos tiempos, y debería seguir hasta el día en que el Parlamento europeo tenga competencias para ocuparse de estas cuestiones.<sup>53</sup>

#### ASAMBLEA PARLAMENTARIA DE LA OTAN

El Tratado del Atlántico Norte de 1949 establecía las relaciones de alianza estratégica y militar entre europeos, norteamericanos y canadienses. Esta organización dominó los terrenos de la defensa y la seguridad durante toda la guerra fría. Su hegemonía era fundamentalmente americana, puesto que los aliados europeos, con ser muchos, admitían abiertamente la subordinación. Con ello los estadounidenses se hacían cargo de garantizar la seguridad de los europeos frente al peligro rojo y los europeos podían ahorrarse cada año costosas inversiones en defensa, gracias a la capacidad extraordinaria de los americanos en esta materia puestas al servicio de la defensa de Europa.

Desde 1955 delegaciones de parlamentarios de los países miembros acordaron constituir el acompañamiento parlamentario de la Alianza Atlántica, creando lo que se llamó Asamblea del Atlántico Norte. Aunque no se trate de una asamblea como las dos anteriores, por cuanto no figura en el Tratado y no tiene sus mismas prerrogativas, es el ejemplo claro de una institución de la posguerra y la guerra fría. En realidad se trata de una asociación de parlamentarios encabezados por los estadounidenses, cuyo propósito es propagar los objetivos e intereses de la OTAN. Pretende constituir el órgano parlamentario de la Alianza Atlántica, sin embargo no está en el Tratado de Washington ni tiene las competencias de una asamblea consultiva. Es una organización parlamentaria de «buena voluntad», compuesta por miembros de los parlamentos de países miembros de la organización atlántica, pero también de países no miembros de la misma, con diferentes estatutos.<sup>54</sup> La asamblea tiene una estructura permanente pero en realidad actúa en forma muy parecida a conferencias sucesivas. Las recomendaciones que adopta son enviadas al secretario general de la OTAN, y las resoluciones, a los parlamentos y gobiernos, pero no existe la posibilidad de control gubernamental, ni obligación ninguna del Consejo Atlántico en relación a los trabajos de la Asamblea.

Sus miembros son diputados o senadores de los países miembros, se organizan en grupos políticos y delegaciones nacionales. La Asamblea tiene un presidente con

53. GUIRADO, Ana. *Western European Union*. Paris: Assembly of WEU, 1998; EYSKENS, Marc. *The parliamentary dimension of the ESPD*. WEU, Assembly, 2002. Para toda otra información [www.weu.int/assembly](http://www.weu.int/assembly).

54. Miembros: Alemania, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Holanda, Polonia, Portugal, República Checa, Reino Unido, Turquía. Miembros asociados: Albania, Austria, Bulgaria, Estonia, Finlandia, Georgia, Letonia, Lituania, Moldavia, Rumanía, Federación de Rusia, Eslovaquia, Eslovenia, Suiza, Macedonia, Ucrania. Observadores: Asamblea de la OSCE, Asamblea de la UEO, Australia, Azerbaiyán, Egipto, Israel, Japón, Marruecos, Parlamento Europeo, Suecia y Túnez.

dos años de mandato. Una Mesa, el Comité Permanente y cinco comisiones: de Asuntos Exteriores, Económica, Militar, Política, y Ciencia y Tecnología, con un Comité especial sobre Armas Nucleares.<sup>55</sup> La asamblea se ha movido bajo los parámetros ideológicos y políticos de la Organización Atlántica, evidentemente. Sin embargo la libertad de opinión de sus miembros y los contactos con otras asambleas le dieron una capacidad de expresar opiniones distintas de las consignas del ejecutivo atlántico que hay que destacar. No se enfrentó nunca a las posiciones políticas de la OTAN, pero introdujo matices y promovió ideas tendentes a desbloquear situaciones y a avanzar en materias de defensa y seguridad sin las ataduras conceptuales y políticas de los gobernantes atlantistas. En este sentido algunos de sus informes son lúcidos y precursores.

#### CONSEJO INTERPARLAMENTARIO CONSULTIVO DE BENELUX

Llamado comúnmente Parlamento de Benelux, fue instituido en 1955, a remolque de la institucionalización que la posguerra aconsejó entre los otrora Países Bajos, hoy Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Esta institución se sitúa en el contexto de otras organizaciones comunes a los tres estados, como el Comité de Ministros de Benelux, el Consejo de la Unión Económica, el Secretariado General de la Unión Económica, la Corte de Justicia, y el Consejo Consultivo Económico y Social, entre otras, todos ellos organismos alimentados por la idea dominante en los primeros cincuenta de la necesidad de unificar las políticas y superar la lógica de la política nacional estanca y nacionalista de los estados que tan desastrosa se había demostrado a lo largo de la primera mitad del siglo veinte. El mundo valón, flamenco y luxemburgués desarrolló antes que nadie la idea de la cooperación y de la unificación. De ahí que la institucionalización del Benelux esté también en la base de lo que será más tarde el proceso de Mercado Común e integración europea. En realidad el desarrollo del Benelux y de su Asamblea consultiva ha estado siempre vinculado a la vocación de unidad europea de los tres países. Recordemos que entre otras actividades atribuidas por la Convención que instituye el Consejo Interparlamentario Consultivo de Benelux está la de la cooperación en el marco de la integración europea. No pocas veces, por otra parte, la experiencia de armonización legislativa y decisiones conjuntas patrocinado por el Parlamento de Benelux ha servido de modelo en la Unión Europea; concretamente los avances de cooperación transfronteriza en el Benelux en materia de seguridad inspiraron los acuerdos de Shenguen.<sup>56</sup>

Desde su fundación, el cometido principal de este parlamento supraestatal y a la vez regional es el de dar a sus gobiernos criterios e opinión sobre la realización y funcionamiento de la unión económica entre los tres estados, su acercamiento cultural, la unificación del derecho, la cooperación en materia de política exterior y

55. ESTRELLA, Rafael. «La Asamblea Parlamentaria del Atlántico Norte». En: *Proyección internacional...*, p. 75-84. Asimismo, RUPÉREZ, J. «Asambleas parlamentarias y diplomacia: la OSCE y la OTAN». En: *Política exterior*, vol. XIII, p. 37-45; Varios autores. *La OTAN en su medio siglo*. Asociación Atlántica Española. Madrid: 1999. Ver, para más detalles, [www.nato-pa.int](http://www.nato-pa.int).

56. «Relations interparlementaires multilatérales: Conseil Interparlementaire du Benelux». En: [www.pcg.be](http://www.pcg.be).

cualquier otro aspecto de interés común. Teniendo en cuenta los distintos tamaños, la división federal de Bélgica y los problemas lingüísticos a flor de piel, esta institución parlamentaria ha tenido y tiene sobre la mesa una delicada labor interna.

El Parlamento se compone de cuarenta y nueve miembros designados por los parlamentos de los estados en virtud del siguiente reparto: veintiún belgas, veintiún holandeses y siete luxemburgueses. Su sede es rotativa, a razón de dos años de presidencia de cada país. El secretariado, lo aporta la Cámara de Representantes belga. La Mesa, la componen el presidente y dos vicepresidentes. El Comité Permanente, lo constituyen los mismos más los presidentes de las siete comisiones y los jefes de grupos políticos. El presidente del Parlamento de Benelux ejerce al mismo tiempo la función de *ombusman* o defensor del pueblo y a él son dirigidas las reclamaciones por causa de errores cometidos en la aplicación de la ley o de prácticas que sean contrarias al concepto territorial o político del Benelux.<sup>57</sup>

## VII. Tiempo de bloques y de cambios

Desde una perspectiva mundial, que es la que nos incumbe, la larga etapa de la guerra fría o de dialéctica de bloques dará de sí movimientos interesantes en relación al asunto que abordamos aquí. Es evidente que el largo periodo de cuarenta años (de los años cincuenta a los años noventa) no pasará en balde y asistiremos a muchos cambios de orden económico, político y geoestratégico.

Con relación al tema que nos ocupa nos interesa señalar algunos fenómenos que influyeron más o menos en el crecimiento del parlamentarismo internacional. En primer lugar habrá que decir que los cambios económicos serán decisivos. Tuvieron lugar en la parte del mundo donde dominaban la economía de mercado los avances que procuró el definido por Eric Hobsbawm como «asombroso estallido económico»<sup>58</sup> del capitalismo en los años cincuenta y sesenta, que daría paso a cambios sociales de gran importancia. Por su parte, durante años el modelo soviético pareció funcionar tanto técnica como políticamente. Pero tanto las economías de los estados como el sistema económico general (capitalista o estatista) demostraron con el tiempo sus debilidades, y se hicieron evidentes las consiguientes hegemonías y dependencias. Poco a poco las sociedades se daban cuenta de que el progreso seguro e indefinido oído en tantos discursos no era verdad, ni en un caso ni en otro.<sup>59</sup> Y con los años entendieron que al sistema mundial no se le podía hacer frente con políticas fragmentadas particulares.

Por otra parte, la descolonización tan importante para África y Asia demostraría también la dificultad de rehacer identidades y al mismo tiempo garantizar el bienestar de zonas tradicionalmente explotadas (y aún explotadas). Las nuevas dependencias aparecían incluso en espacios donde la riqueza era evidente (petróleo). Progresivamente se hizo patente que la posesión de la tecnología y el control de las

57. Benelux. *Périodique du Sénat*, n.º 10. [www.senat.be](http://www.senat.be).

58. HOBBSAWM, E. *Historia del siglo XX*. Barcelona: Crítica, 2000, p. 266 y sig.

59. Sobre la idea de progreso prometido y no verificado, ver FONTANA, J. *Historia de los hombres*. Crítica, 2001.

comunicaciones, además de la potencia militar, eran los que determinaban la hegemonía.

Es cierto que la lógica brutal de la política de bloques y la tensión tuvo sus contrapuntos con momentos de distensión necesaria (o la catástrofe), de posibilidad de protección acercándose a un amo (con los costes pertinentes), o de no-alineamiento táctico, aunque quizás lo más evidente es que empujó el ingenio de los gobernantes hacia el encuentro de nuevas alianzas posibles, de la creación de nuevos grupos autónomos y no sometidos a uno u otro bloque o quedar simplemente marginados. El intento nasseriano de la unidad árabe se inscribiría en esta lógica.

Otro contrapunto que no tuvo éxito fue el de la revolución, fallida desde la perspectiva de un cambio igualitario radical, que encontramos en América Latina siguiendo a Marx, a Trotsky o a Mao, con figuras como Castro o Che Guevara, con intentos como el de Lumumba en África o del Mayo del 68 francés, por citar algunas referencias indiscutibles del fenómeno. A pesar de las carencias de estos movimientos y de su puntual fracaso (Cuba lo está demostrando hoy más que hace cuarenta años), su fuerza y repercusión influyeron tanto en las sociedades y los gobiernos que en una cierta medida impusieron indirectamente avances indiscutibles. Y creemos que ayudaron grandemente a hacer comprender también que sólo desde la unidad de espacios geográficos mayores que los estados nacionales y la cooperación entre estos era posible avanzar. En los albores del europeísmo, por ejemplo, encontramos a los rebeldes antifascistas de los años treinta interesados en la construcción europea por estar convencidos ya de que era imposible la «revolución en un solo país».

Es cierto, asimismo, que a partir de los «años dorados» ya soplan vientos de globalidad y mundialización. Las multinacionales, con su planificación a largo plazo y su extensión progresiva, superan a los estados día a día. La incapacidad de éstos para mantener las monedas a resguardo de la especulación internacional les desazona: ya no pueden. Es incipiente pero es real; de pronto el sistema de Bretton Woods se tambalea, el capitalismo genera una enorme crisis en 1973 y 1974 y el mundo llamado comunista lleva tiempo hundiéndose agazapado detrás de una engañosa tecnología espacial y militar. En la década de los ochenta todos son ya conscientes de que la escala planetaria lo condiciona prácticamente todo.<sup>60</sup>

Se produce al mismo tiempo un avance democrático, el progreso económico ayuda a crear estructuras sociales modernas que exigen libertad y democracia. Tanto como el rechazo a la dependencia se instala en las sociedades de los años sesenta y setenta la idea democrática y la contestación a los autoritarismos (a pesar de los conocidos episodios dictatoriales que querían frenar avances progresistas). De ahí que todos los proyectos se planteen sobre la base de estructuras democráticas. Y debemos señalar en este punto la enorme influencia que ejercerá en todo el mundo el proceso de la unidad europea. Además de confirmar la evidencia de que solos, ni siquiera los grandes países van a ninguna parte (excepto uno y dejémoslo), el

60. TRANIELLO, Francesco. *Lineamenti di storia contemporanea*. Torino: SEI, 1982, cap. XIV y siguientes. OBIOLS, Raimon. *Patria humana*. Barcelona: Flor del viento, 1999.

mercado común y la posterior Comunidad Económica Europea demostrarán que se puede triunfar y pasará a ser la referencia para todos.<sup>61</sup>

Desde 1964 hasta 1989, hemos de anotar la creación de una serie de parlamentos que son siempre el ámbito deliberativo democrático de proyectos ambiciosos de cooperación, de mercado común, o de integración pura y simple. Y ello en todas partes del mundo. Veámoslo.

#### PARLAMENTO LATINOAMERICANO

Conocido también como Parlatino, fue la primera institución interparlamentaria en el continente americano. Tuvo su constitución formal en 1964 pero fue en 1987, en Lima, cuando se procedió a la institucionalización tal como lo conocemos en nuestros días.<sup>62</sup> Se trata de una asamblea parlamentaria planteada como motor impulsor de la creación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones. La convicción de que la integración regional es indispensable llevó a un importante grupo de jefes de gobierno a crear el Parlamento cuyo principal objetivo es la constitución de la Comunidad Latinoamericana de Naciones. A pesar de las dificultades y de los tímidos avances no sólo ha impulsado la idea sino que sucesivamente ha presentado propuestas como el Acta de intención constitutiva de la Comunidad Latinoamericana de Naciones (1995), y en los años posteriores, lentamente, la idea ha ido progresando. En 1999 el Parlatino presentó a los jefes de gobierno una nueva propuesta que está en discusión. El problema es de magnitud. Integrar en una sola comunidad a toda Latinoamérica es complicado. Pero el debate no sólo es sobre si debe ser una integración económica o política, sino que se presenta como alternativa o competidora del Área de Libre Comercio de América (ALCA), auspiciada por EE.UU. En todo caso, y a pesar de los esfuerzos del Parlatino, hasta la fecha no ha sido posible edificar la CLAN.

El Parlamento Latinoamericano, por lo demás, se basa en los principios de la democracia y derechos humanos, a los que añade la autodeterminación de los pueblos y la no-intervención, postulando la solución pacífica y negociada de los conflictos. Entre sus propósitos está el de oponerse a todo imperialismo y luchar contra cualquier forma de colonialismo. Por sus planteamientos y resultados esta organización presenta un perfil muy progresista, traductor sin duda de las inquietudes, los temores y los enojos de los pueblos latinos del hemisferio,<sup>63</sup> aunque su influencia es manifiestamente reducida.

Las estructuras del Parlatino son la Asamblea, órgano supremo; la Junta Directiva, máxima autoridad cuando no está en sesión la Asamblea; las comisiones per-

61. WEBER, Eugen. *Une histoire de l'Europe. Des lumières à nos jours*. Paris: Fayard, 1971; *América Latina - Unión Europea: en camino a la asociación*. Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa. Chile, 1996; Patricio LEIVA (ed.). *América Latina y la Unión Europea construyendo el siglo XXI*. Chile, Celare, 1996.

62. Antillas Holandesas, Argentina, Aruba, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, Méjico, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, El Salvador, Uruguay y Venezuela.

63. PAREDES, Beatriz. «El Parlatino y la integración latinoamericana». *Revista del Senado de la República*, n.º 18, México, 2000, p 13-17.

manentes, marcos especializados del trabajo parlamentario; la Secretaría General, que asegura la coordinación y asistencia técnica, y un Consejo Consultivo a modo de asesor político y legislativo. La Asamblea es autónoma en su funcionamiento y está constituida por miembros elegidos por sufragio universal.<sup>64</sup> Su sede permanente es São Paulo, ubicada en un espectacular edificio obra de Oscar Niemayer que quiere representar, como él mismo dijera «a los pueblos del continente en defensa de sus derechos y de su soberanía tantas veces menoscabada».

#### ASAMBLEA PARLAMENTARIA DE LA FRANCOFONÍA

Otra organización surgida de la descolonización es la Asamblea de la Francofonía, que acoge a países de lengua francesa, a las antiguas colonias de Francia, pero también a una serie de países donde la lengua y la cultura francesas tienen una cierta tradición.<sup>65</sup>

La Asociación Internacional de Parlamentarios de Lengua Francesa (AIPLF) se constituyó en Luxemburgo en 1967 y se fue ampliando y desarrollando hasta convertirse en 1998 en la actual APF. Su objetivo es sin duda la preservación de la lengua y la cultura que conlleva, pero en estos últimos tiempos se ha internado cada vez más en asuntos políticos y de interés común de sus miembros en la medida en que la Francofonía es un espacio, que, aunque no muy estructurado, tiene una determinada lógica propia. De ahí que esta asamblea mantenga una estrecha relación con la Conferencia ministerial, las cumbres y la Agencia de la Francofonía, órganos y reuniones eminentemente políticos.

La asamblea se organiza con el Plenario, que tiene una sesión anual; con una Mesa; con una Delegación Permanente de la Mesa; con el Secretariado General, con cuatro comisiones: Política, de Educación, Comunicación y Asuntos Culturales, de Asuntos Parlamentarios y de Cooperación y Desarrollo, así como con dos grupos específicos, el de las asambleas regionales y la Red de Mujeres Parlamentarias. Sus titulares son integrantes de los órganos legislativos de los países miembros. La Asamblea se pronuncia a partir de los informes presentados por sus comisiones y sus resoluciones son enviadas a los gobiernos.

Un aspecto interesante es que este organismo, además de francófono, se manifiesta portador y promotor de ciertos valores como los de la democracia y derechos humanos (de auténtica urgencia en algunos de sus países miembros) y de la solidaridad Norte/Sur, cuestión especialmente sensible para muchos de su participantes.<sup>66</sup>

64. Website [www.parlatino.org.br](http://www.parlatino.org.br).

65. Albania, Alberta, Andorra, Benín, Bulgaria, Burquina Faso, Burundi, Camboya, Camerún, Canadá, República Centroafricana, comunidad francesa de Bélgica, Comores, Congo, Costa de Marfil, Yibuti, Egipto, Francia, Gabón, Ginebra, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Hungría, Isla del Príncipe Eduardo, Jersey, Jura, Laos, Líbano, Luisiana, Luxemburgo, Madagascar, Maine, Malí, Manitoba, Marruecos, Isla Mauricio, Mauritania, Moldavia, Mónaco, Nigeria, Nuevo Brunswick, Nueva Escocia, Ontario, Parlamento Europeo, Polonia, Quebec, República Democrática del Congo, Rumanía, Ruanda, Santa Lucía, Senegal, Seychelles, Suiza, Chad, Togo, Túnez, Valle de Aosta, Valais, Vanuatu, Vaud, Vietnam.

66. LEGENDRE, Jacques. «L'Assemblée parlementaire de la Francophonie s'affirme à Abidjan». *Revue Politique et Parlementaire*, n.º 995. París: 1998, p. 85-89. Ver también [www.francophonie.org](http://www.francophonie.org).



## UNIÓN INTERPARLAMENTARIA ÁRABE (UIPA)

Esta asamblea tiene sus orígenes en el movimiento de solidaridad árabe que se produjo con la guerra del 1973. La conferencia constituyente tuvo lugar en Damasco en 1974, entonces con diez países que ahora son veintidós. Se trata de los países árabes.<sup>67</sup>

Sus objetivos primordiales, según sus estatutos, son la cooperación interárabe, la coordinación entre parlamentos hacia la acción común y el intercambio de experiencias legislativas, la discusión de los asuntos que conciernen a los árabes, en el plano nacional o internacional, así como reforzar los valores democráticos en los países miembros.

Sus órganos son: la Conferencia Plenaria, integrada por miembros de los parlamentos de los estados árabes, que se reúne en sesión ordinaria cada año para tratar los problemas panárabes; el Consejo, formado por dos miembros de cada país, que se reúne ordinariamente cada año, sin que falten reuniones extraordinarias (se ha reunido cuarenta y dos veces desde su creación y es la autoridad máxima cuando la Conferencia no está reunida; el Secretariado, un órgano ejecutivo de la Unión, y, finalmente, el presidente, que es el dirigente supremo de la institución.

La Asamblea no ha cejado en el empeño de hacer triunfar la causa árabe cada vez que se han presentado conflictos o en toda circunstancia. En la propia zona no ha escatimado esfuerzos para la cooperación legislativa y parlamentaria, y muy particularmente en el exterior, para intentar instaurar relaciones de fraternidad y cooperación permanentes entre los parlamentarios árabes y sus colegas en todo el mundo, trabajo realizado con eficacia en el marco de la Unión Interparlamentaria. Particularmente se ha venido ocupando del problema palestino en el marco del diálogo Afroárabe y Euroárabe. Este conflicto ha sido permanentemente una herida abierta para este foro.

Las resoluciones y recomendaciones emanadas de este parlamento han contribuido notablemente a mantener la solidaridad entre árabes, en momentos difíciles en torno al problema palestino, la guerra del Golfo, Irak, etc. Han sido muchas las actuaciones regionales e internacionales realizadas por este foro durante treinta años. En este sentido mantiene estrechas y frecuentes relaciones con América Latina, Rusia y Europa del Este.<sup>68</sup>

## ORGANIZACIÓN INTERPARLAMENTARIA ASEAN (AIPO)

Nos referimos ahora a la Asamblea de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN), organismo regional de cooperación entre sus miembros y con ambiciones de futuro integradoras, instituido en 1967. Los países que forman parte de ASEAN son: Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y

67. Arabia Saudí, Argelia, Bahrein, Comores, Yibuti, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Jordania, Irak, Kuwait, Líbano, Libia, Mauritania, Marruecos, Omán, Palestina, Qatar, Somalia, Sudán, Siria, Túnez y Yemen.

68. Ver [www.arab-ipu.org](http://www.arab-ipu.org).



Vietnam. La llamada AIPO representa el ámbito de cooperación entre los parlamentos de los países miembros. Fue promovida por la Cámara de Representantes de Indonesia en 1974 y se estableció oficialmente en 1977. El sentido de su fundación no era otro que el de estrechar la solidaridad regional, defender conjuntamente los intereses comunes e intercambiar opiniones sobre todos los acontecimientos en la zona y en el mundo en general.<sup>69</sup>

Desde entonces este parlamento del sudeste asiático acoge a los países de ASEAN como miembros de pleno derecho y a Brunei Darussalam y Maynar como observadores especiales. Los órganos de AIPO son la Asamblea General, el Comité Ejecutivo, el Comité Permanente, las comisiones y el Grupo de Mujeres Parlamentarias (WAIPO). La organización ha celebrado una asamblea general anual, además de las extraordinarias decididas por su Comité Ejecutivo, y ha desarrollado una gran actividad de contactos y relaciones con parlamentos foráneos como los de Australia, Canadá, China, Japón, República de Corea, Nueva Zelanda, Papua - Nueva Guinea, la Federación Rusa o el Parlamento Europeo, invitados a participar en sus sesiones plenarias.

Sus comisiones son las que realizan el trabajo preparatorio de las decisiones de la Asamblea General que, una vez adoptadas, son enviadas a los gobiernos. Y hay que señalar que buena parte de la reciente legislación de los países miembros se ha fundado en resoluciones y recomendaciones de la AIPO, que se esfuerza en poner de manifiesto los elementos de identidad común de aquellos pueblos en pos de construir una comunidad de futuro.<sup>70</sup>

Dicha Asamblea está constituida por miembros de los parlamentos nacionales, cuyas delegaciones no pueden sobrepasar un máximo de quince parlamentarios.

#### PARLAMENTO ANDINO

Esta organización, cuyo nombre obedece a una extensión territorial en torno a la zona norte de la cordillera de los Andes, es la asamblea de la comunidad andina que se ha institucionalizado como Sistema Andino de Integración y pretende una profundización de carácter integrador subregional entre los cinco países –Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela– que conforman esta realidad territorial.

En la Declaración de Caracas de 1979 se determinó la constitución del Parlamento Andino, se fijó posteriormente su sede en Santafé de Bogotá y en 1996 se acordó la elección de sus miembros por sufragio universal y directo cinco años después. De manera que el proceso de constitución se ha dilatado hasta nuestros días. La asamblea está constituida por veinticinco parlamentarios representantes de los cinco países miembros.

La asamblea tiene como objetivos generales básicos la promoción de la participación de los pueblos en el proceso de integración latinoamericana, el afianzamiento

69. Ver [www.aseansec.org](http://www.aseansec.org).

70. Ver [www.aipo.org](http://www.aipo.org).

del sistema democrático, la paz y la justicia internacional y la libre autodeterminación de los pueblos. Para ello el Parlamento Andino se organiza en Asamblea General, con cinco comisiones,<sup>71</sup> con la posibilidad de ampliarlas, crear comisiones *ad hoc* y convocar cuantas reuniones, coloquios y audiencias considere necesarios. Tiene como miembro asociado a Panamá.

El resultado de sus deliberaciones se expresa en forma de decisiones, acuerdos, declaraciones y recomendaciones, que deben ser aprobadas por la mayoría absoluta de sus miembros y que son transmitidas inmediatamente a los gobiernos.<sup>72</sup>

Constituye de por sí un elemento positivo que estos países, con problemáticas tremendas, políticas, sociales, económicas y de seguridad, hayan acordado establecer estas estructuras conjuntas, a pesar de las dificultades evidentes de realizar proyectos comunes y actuar al unísono frente al exterior, teniendo en cuenta las conflictivas situaciones internas y las viejas querellas entre unos y otros.

#### ASOCIACIÓN DE PARLAMENTOS DE LAS ISLAS DEL PACÍFICO (APIL)

En 1981 se creó esta asamblea que agrupa delegaciones parlamentarias de una serie de islas y archipiélagos del Pacífico en torno a la idea de la cooperación y la asistencia mutua. Los países que la integran son: Samoa americana, Comunidad de Marianas del Norte, Guam, Chuuk, Kosrae, Pohnpei, Yap, Islas Marshall, Palau, Hawaii, Nauru y Kiribati.

Es una institución que pretende poner regularmente en consideración de los parlamentarios de estos países los intereses comunes del área intentando traducir en acciones colectivas lo que serían sólo actuaciones gubernamentales individuales en ámbitos clave como los recursos y desarrollo económico, comercio, energía, seguridad y defensa regionales, comunicaciones, cultura, sanidad y servicios sociales, educación, agricultura, transporte aéreo y marítimo, turismo, relaciones exteriores, etc.<sup>73</sup>

Para ello, la APIL tiene reuniones plenarias de su Asamblea General, comités y subcomités que se reúnen periódicamente y aprueban resoluciones de todas las materias citadas y otras muchas más que son elevadas a los gobiernos. En este caso estamos ante un parlamento internacional que no es exactamente la dimensión parlamentaria de un proyecto de integración, ni tampoco existe paralelamente a un ejecutivo que lleva a cabo una política comunitaria. Se trata de una Asamblea que se mueve en las estrictas relaciones parlamentarias, fomentando el acercamiento entre unos países que tienen, por geografía e historia, mucho en común.

71. 1.<sup>a</sup>, asuntos políticos, parlamentarios, de integración y relaciones exteriores. 2.<sup>a</sup>, asuntos jurídicos, armonización y desarrollo legislativo, cultura, educación, ciencia y tecnología. 3.<sup>a</sup>, desarrollo humano, desarrollo sostenible, medio ambiente, agricultura y lucha contra el tráfico ilícito de drogas. 4.<sup>a</sup>, asuntos económicos, presupuesto y control de los órganos del Sistema Andino de Integración y turismo. 5.<sup>a</sup>, de la mujer, infancia y familia, de los pueblos indígenas y afroamericanos y de defensa de los derechos humanos.

72. Ver [www.parlamentoandino.org](http://www.parlamentoandino.org).

73. Ver [www.guam.net](http://www.guam.net).

## PARLAMENTO INDÍGENA

La idea de esta asamblea se lanzó en Panamá, en agosto de 1987, a raíz del I Encuentro de Legisladores Indígenas de América. Se puso en marcha en el II Encuentro, en 1988, y se compone de parlamentarios representantes de los pueblos autóctonos del continente americano.<sup>74</sup>

Como su nombre sugiere, su principal propósito consiste en promover los derechos de los indígenas y velar por ellos, por el desarrollo de estos pueblos según sus propios valores y patrones culturales. Es una organización de defensa de las tradiciones y culturas étnicas, tan castigadas en América. Su trabajo, coordinado con el Parlatino, consiste en gran parte en la reivindicación de derechos y salvación de lenguas, culturas y sociedades amenazadas.

Tal como ha sido definido, se trata «de parlamentarios indígenas que tratan de problemas que afectan a los indígenas». Y lo hacen promoviendo leyes que beneficien a los indígenas, que reconozcan sus identidades y costumbres, que mejoren su vida y que supongan una relación más justa dentro de las sociedades y los estados.

Su organización, muy simple, tiene una Asamblea General, máximo órgano decisorio, participada por parlamentarios indígenas de los países miembros, que se estructura en comisiones permanentes: política, finanzas, jurídica, salud, derechos humanos, mujer, educación, medio ambiente. Tiene una Junta Directiva, que prepara los plenos y dirige la organización y una Secretaría permanente que tiene su sede en Managua.

En todo caso es una institución abierta, un foro político que fomenta relaciones con otros parlamentos y mantiene una orientación positiva de búsqueda de la paz, el diálogo, la justicia social, la libertad y la democracia, la vigencia de los derechos humanos y la plena participación de los pueblos en los procesos de modernización e integración.<sup>75</sup>

Tiene un convenio de cooperación interinstitucional con el Parlamento Latinoamericano, con el Parlamento Andino y con el Parlamento Centroamericano.

## PARLAMENTO AMAZÓNICO

Conocido también como Parlamaz, se trata de un organismo consultivo permanente creado en 1989, aunque institucionalmente no se puso en marcha hasta la Declaración de Caracas, en 1996, por iniciativa del Parlamento peruano, integrado por representantes de los países de la Amazonia, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guayana, Perú, Surinam, Venezuela.<sup>76</sup>

Su cometido no es otro que el de tratar los asuntos que afectan a la reserva forestal más grande del planeta. De ahí que su principal trabajo sea el de estudiar y tomar medidas para rescatar y proteger la selva amazónica, promoviendo la armo-

74. Los países representados son: Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Costa Rica, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

75. QUINDE, Isidoro. «Los dos lados del mundo: valores, costumbres y símbolos indígenas». *Boletín del Instituto Científico de Culturas Indígenas*, n.º 5, 1999.

76. [www.mediaven.com.parlamaz](http://www.mediaven.com.parlamaz).

nización legislativa necesaria y creando instrumentos jurídicos y políticos para conservar los recursos naturales, garantizar la diversidad biológica y acometer políticas de desarrollo sostenible.

Asimismo este Parlamento está comprometido en todo lo que es la continuidad del sistema democrático (no siempre evidente en la zona), la prevalencia de los derechos humanos, y velar por la situación de las etnias y pueblos indígenas del Amazonas.<sup>77</sup>

#### CONSEJO CONSULTIVO DE LA UNIÓN DEL MAGREB ÁRABE

Este Consejo es la expresión parlamentaria de la UMA, una organización para la cooperación establecida entre Argelia, Libia, Mauritania, Marruecos y Túnez, que prevé con el tiempo la integración completa en una institución magrebí. Teniendo como fundamento la comunidad histórica, la religión y la lengua, la UMA, según su Tratado constitutivo de 1989, pretende avanzar hacia una zona de libre comercio y circulación de productos, una unión aduanera y un mercado común en una segunda fase hasta una unión económica global en la última etapa del proceso. Como se deduce claramente, su modelo es la CEE.

Según dicho Tratado, la UMA contará con una Asamblea Consultiva compuesta por representantes escogidos en el seno de las instituciones legislativas de los países miembros. En una primera etapa la constituían veinte parlamentarios y posteriormente su número fue elevado a treinta. La Asamblea, que toma el nombre de Consejo Consultivo, tiene una reunión anual aunque puede celebrar sesiones extraordinarias a demanda del Consejo de la Presidencia de la UMA.<sup>78</sup> Su autonomía no es la de otras asambleas, pero hay que tener en cuenta en qué zona geográfica y mental del mundo nos encontramos.

El Consejo da su opinión sobre los proyectos y decisiones que le son solicitados por el ejecutivo y puede presentar recomendaciones al mismo siempre en relación a los objetivos y el marco de la Unión. En los últimos tiempos, a causa de las distintas circunstancias políticas que han perturbado la vida política de la zona y las relaciones entre sus miembros, la UMA en su conjunto vivió una etapa de letargo que se ha desbloqueado recientemente,<sup>79</sup> cuando el Consejo ha vuelto a sus trabajos, y, concretamente, se ha consagrado al estudio de cuestiones relativas a la integración económica y a la asociación del Magreb a la Unión Europea.

#### VIII. Después del muro

Historiadores de gran prestigio como Hobsbawm o Afanassief tienden a pensar que lo que sucedió en 1989 fue tan enorme que en realidad con ello finalizó el siglo.<sup>80</sup>

77. Ibídem

78. Secrétariat Général de la UMA. «L'Union du Mahgreb Arabe. Introduction generale» y «L'Union du Maghreb Arabe en bref», [www.mahgrebarabe.org](http://www.mahgrebarabe.org).

79. BEN RADI, Abdellah. «Fin de la léthargie». Maroc-Hebdo, 10/04/2003.

80. Eric Hobsbawm tituló en 1995 su libro sobre el siglo veinte *Age of extremes, the short twentieth century (1914-1991)*, quizás influido por Yuri Afanassiev, que publicó «Le court vingtième siècle» unos años antes, en 1991.

Fuera como fuere la caída del «telón de acero» es un dato histórico que marca un antes y un después. También en lo que al parlamentarismo internacional respecta.

Señalemos que, por una parte, se ha ido manifestando lo que se ha denominado «el fin del socialismo», con lo que significará de necesidad de reajuste geoestratégico, económico y político. Se sucederán las crisis económicas, al mismo tiempo que se van produciendo cambios sociales y culturales de gran calado, que no permitirán vueltas atrás.<sup>81</sup>

En cuanto se desmoronó el entramado soviético apareció la necesidad de crear nuevos conjuntos institucionales multilaterales para tratar de impedir que el derrumbamiento degenerara en conflictos sangrientos (cosa que no se logró del todo: Bosnia, Kosovo, Chechenia...) y luego para encauzar el camino de la paz, el bienestar, la cohesión social y la estabilidad entre estados que acababan de decidir pasarse con armas y bagajes al sistema democrático y a la economía de mercado. Las convulsiones que experimentó este proceso confirmaban día a día la necesidad de la política supraestatal. Del colapso del bloque comunista emergieron instituciones Este-Oeste, instituciones regionales europeas, instituciones subregionales, para establecer compromisos de diálogo, de cooperación, de distensión y confianza. Estábamos ya en la globalización, y probablemente el hundimiento del bloque del Este era una consecuencia de la misma, entre otros elementos causantes. Ni siquiera la Federación Rusa podía permitirse no integrarse en el nuevo multilateralismo que surgía como imposición de los nuevos tiempos en que las dificultades del estado nación para dirigir los procesos parecían evidentes.<sup>82</sup>

También durante esta etapa aparecieron parlamentos internacionales que no traían directamente causa de la caída del muro, aunque en alguna medida fueran también hijos del fin de la guerra fría y la globalización. Estas asambleas se crearon entre 1989 y 1993:

#### ASAMBLEA PARLAMENTARIA DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE)

La famosa conferencia de Helsinki en 1974, que abrió horizontes de distensión en plena guerra fría, y acabó convirtiéndose en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, tuvo un importante papel en el momento de la caída del muro con la Carta de París. En aquellas horas de cambios abruptos y riesgos evidentes (valga evocar Bosnia, Kosovo o Chechenia) la llamada por entonces Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea consiguió establecer un diálogo entre Este y Oeste de gran alcance sobre cuestiones armamentistas y geoestratégicas. Se puede decir que esta organización contribuyó eficazmente a la estabilidad general. A invitación del Parlamento español en Madrid (1991) creó en su seno una Asamblea

81. Hay varias teorías, desde la de la tercera ola de Huntington, a las revoluciones de Hobsbawm, todos coinciden en que se produjo un crecimiento que engendró un cambio social profundo y una nueva mentalidad.

82. Un interesante análisis de estas cuestiones se encuentra en NOGUÉ FONT, Joan y VICENTE RUFÍ, Joan. *Geopolítica, identidad y globalización*. Barcelona: Ariel, 2001.

Parlamentaria formada por parlamentarios de cincuenta y cinco estados con una representación acorde a la población de cada país.<sup>83</sup>

La Asamblea se reúne en plenario cada año y toma sus decisiones por mayoría. Estas resoluciones, que pueden versar sobre cualquier tema político, normalmente se refieren a cuestiones vinculadas a la defensa y la seguridad. Su primera reunión tuvo lugar en Budapest en 1992 y su Secretariado internacional se encuentra en Copenhague.

El interés de la OSCE y su Asamblea reside en el hecho de ser euro-atlántica, por un lado, y, por el otro, de estar presentes en ella todos los países de la antigua Unión Soviética. Tal amplitud es su mayor mérito, aunque tal vez también su peor defecto, porque en su seno es muy difícil llegar a acuerdos sobre temas que normalmente dividen las potencias. Quizás por ello durante la crisis de Irak ni siquiera se reunió. A pesar de todo, su trabajo en pro de la democracia ha merecido un gran respeto, especialmente cuando ha actuado en situaciones delicadas como en el caso de los Balcanes.

La principal labor de la asamblea de la OSCE es facilitar un dialogo interparlamentario orientado a la consolidación de la paz y la democracia en toda el área de los países miembros. De ahí que buena parte de sus esfuerzos vayan encaminados a orientar políticas para la prevención y resolución de conflictos. Sus plenarios producen una declaración final y numerosas declaraciones que son enviadas a los ministros. El presidente de la Asamblea lo es para dos años y es asistido por un Bureau con los vicepresidentes. Existe una Comisión Permanente que se reúne dos veces al año.<sup>84</sup>

#### CONFERENCIA PARLAMENTARIA DEL MAR BÁLTICO

Se trata de otro parlamento de amplias fronteras, típicamente regional, pero en este caso de una vasta región que cubre todo el norte políticamente europeo, no necesariamente sólo la zona del mar Báltico, a pesar de su denominación, como se desprende de la lectura de la lista de los países miembros: Estonia, Letonia, Lituania, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia, Polonia, Alemania y la Federación Rusa.<sup>85</sup>

Conviene señalar que constituye un foro único en el que están representados los parlamentos de los estados y al mismo tiempo las asambleas subestatales, y asimismo algunas asambleas supranacionales, de modo que los participantes a las reuniones gozan de estatutos distintos. Así, al lado de los representantes de los parlamentos nacionales de los estados citados, encontramos los de los parlamentos de las Islas

83. Los países representados en ella son: Albania, Alemania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Canadá, Croacia, Chipre, Dinamarca, España, Estonia, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Kazajistán, Kirghizia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, ARIM de Macedonia, Malta, Moldavia, Mónaco, Noruega, Holanda, Polonia, Portugal, República Checa, Rumanía, Reino Unido, Federación de Rusia, Santa Sede, San Marino, Eslovaquia, Eslovenia, Suecia, Suiza, Tadjikistán, Turquía, Turkmenistán, Ucrania, Uzbekistán y Yugoslavia.

84. «Resolución sobre la creación de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE». *Revista de las Cortes Generales* n.º 25, 1992, p. 311-320. Asimismo, RUPÉREZ, *op. cit.*, p. 40-41, y ver también [www.osce.org](http://www.osce.org).

85. Korv, *op. cit.*, p. 16-17.

Feroe, Groenlandia e Islas Aland, el Consejo supremo de la República de Carelia, los parlamentos regionales de Kaliningrado, Leningrado, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Schleswig-Holstein, de los parlamentos de las ciudades libres hanseáticas de Bremen y Hamburgo y San Petersburgo... Y junto a ellos, representantes de la Asamblea Báltica, del Consejo Interparlamentario de Benelux, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, la Unión Interparlamentaria e incluso el Parlamento Europeo.

Aunque su aparición se remonta a 1991, en 1994 y en 1998 lo que era una simple conferencia se estructuró de manera formal, estableciéndose como la dimensión parlamentaria de las actividades de los gobiernos en el seno del Consejo de Estados del mar Báltico. La conferencia tiene una reunión anual, una Comisión Permanente, que es el órgano político que hace el seguimiento de los trabajos y prepara las conferencias. Está compuesta por parlamentarios de los países bálticos de los del Consejo Nórdico y de Polonia, Alemania y Rusia, además de estar presente el representante del parlamento de la presidencia anual. El secretariado se encuentra en Copenhague, junto al Consejo Nórdico.<sup>86</sup>

#### ASAMBLEA BÁLTICA

Otra asamblea báltica, aunque esta vez bien distinta, se refiere solamente a los tres países comúnmente llamados *bálticos*: Estonia, Letonia y Lituania. Esta institución es también directamente hija de la caída del muro y los cambios en la Unión Soviética. Los países bálticos, aunque mantuvieron una situación de reconocimiento en Naciones Unidas durante la guerra fría, eran miembros de la URSS, y el desafío mayor en el momento del retorno a la democracia era el de lograr una verdadera independencia con respecto a Rusia, teniendo en cuenta la presencia de un muy importante contingente militar ruso y una minoría de población de origen ruso instalada en ellos desde la Segunda Guerra Mundial. Las primeras etapas de la Asamblea Báltica fueron consagradas precisamente a la cuestión de la retirada de las tropas rusas y de los problemas de seguridad y política exterior.<sup>87</sup>

Creada en 1991 como una organización de cooperación parlamentaria, se considera el ámbito parlamentario del Acuerdo de cooperación intergubernamental de estos tres estados. Está compuesta por sesenta miembros; los parlamentos de los países bálticos envían a la misma veinte parlamentarios de cada uno de ellos. La Asamblea se reúne en sesión ordinaria dos veces al año y sus órganos son el Presidium, las comisiones, los grupos políticos y el Secretariado. Las lenguas oficiales son el letón, el estonio y el lituano. La Asamblea Báltica hasta la fecha lleva cumplidas veinticinco sesiones.<sup>88</sup>

Se trata de un órgano parlamentario cuyo primordial cometido es el de mantener una estabilidad de los tres países de manera que se resuelvan los problemas

86. *La dimensión septentrional: plan de acción para la dimensión septentrional en las políticas exterior y fronteriza de la UE durante el período 2000-2003*. Dictamen del Comité Económico y Social de la Unión Europea. Bruselas, febrero de 2001.

87. LE MARC, Gaëlle. *Los estados bálticos tres años después*. Anuario Internacional CIDOB, 1994.

88. [www.baltasam.org](http://www.baltasam.org).



intergubernamentales entre ellos y se refuerce la unidad báltica. Asimismo, es su empeño permanente unificar criterios y posiciones a fin de defender los intereses comunes en el ámbito internacional.

La Asamblea Báltica puede dar su opinión a los parlamentos de los estados y al Consejo de Ministros Báltico en forma de resoluciones, decisiones, declaraciones, comunicados o recomendaciones. No tiene limitaciones temáticas y, por lo tanto, puede manifestarse sobre todo tipo de cuestión susceptible de presentar un interés para las sociedades bálticas. Puede también someter llamadas, proposiciones o declaraciones a organizaciones internacionales o regionales. La Asamblea creó en 1993 los premios de literatura, artes y ciencias a fin de promover y difundir la cultura, y a la vez reconocer y recompensar a los realizadores más eminentes en estas materias.

Asimismo la Asamblea Báltica mantiene contacto regular con otras organizaciones regionales análogas, como el Consejo Nórdico, el Consejo Consultivo Interparlamentario del Benelux, con el Consejo de Europa, con la Asamblea de la UEO y con la Unión Interparlamentaria.<sup>89</sup>

#### PARLAMENTO CENTROAMERICANO

Llamado también Parlacen, tiene su origen en el Grupo de Contadora, para la pacificación y democratización de la zona. Así, en la reunión de Esquipulas I, los presidentes centroamericanos deciden crear el Parlamento Centroamericano participado por parlamentarios de Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, la República Dominicana y el Salvador.

Aunque existía la Declaración de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica y se habían formalizado las reuniones de presidentes, no existía ni existe un organismo supraestatal que institucionalice de algún modo el proceso regional. Precisamente en su lugar decidieron crear el Parlamento, para que con su ejecutoria permitiera que los países de la región discutieran y decidieran sobre los asuntos políticos, económicos y sociales que les afectan, con el fin, según dice el tratado, de «lograr una convivencia pacífica dentro de un marco de seguridad y bienestar social, que se fundamente en la democracia representativa y participativa, en el pluralismo y en el respeto a las legislaciones nacionales y el derecho internacional».<sup>90</sup>

El tratado constitutivo data de 1987 y es en 1992 que se inaugura, teniendo como país sede la República de Guatemala. Los órganos del Parlamento son tres: la Asamblea Plenaria, la Junta Directiva y el Secretariado. La peculiaridad más destacable de esta asamblea es que sus miembros son elegidos para un periodo de cinco años, por sufragio universal directo, a los que se añaden los presidentes de cada una de las repúblicas centroamericanas que son miembros de derecho al concluir su mandato.

El Parlamento se reúne ordinariamente una vez al año, aunque se pueden celebrar sesiones extraordinarias a solicitud de cuarenta y cuatro diputados, de entre sesenta y cuatro que suponen el quórum.

89. KESTELIJN-SIERENS y KOIV, *op. cit.* Ver también [www.3.Ires.It/pls/inter](http://www.3.Ires.It/pls/inter).

90. «Declaración de Esquipulas», 1986, y «Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas», artículo 1.



Entre sus objetivos está el de servir de foro deliberativo sobre los asuntos de la zona e impulsar la cooperación y la integración. Puede, en este sentido, proponer tratados y convenios, así como toda clase de recomendaciones y legislación a los gobiernos, especialmente aquellos que sirvan para estabilizar la paz, desarrollar la democracia y procurar el bienestar de los países de Centroamérica.<sup>91</sup>

#### COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA MERCOSUR

Mercosur es el proyecto de construcción de un mercado común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, establecido en el Tratado de Asunción en 1991. Tiene también establecidos con Bolivia y Chile mecanismos de concertación política. En él se crea una instancia parlamentaria, al principio simplemente consultiva que debería desembocar en un Parlamento Mercosur. Y en la misma medida que la Unión Europea es la referencia política y económica de Mercosur, su modelo parlamentario evidentemente es el Parlamento Europeo. En sus comienzos, en 1991 se reunió en tres ocasiones en tanto que Reunión de Parlamentarios del Mercosur, pero a partir de 1992 tomó ya el nombre y la estructura actuales.<sup>92</sup>

El sentido de esta asamblea es el de incorporar a los parlamentos y a las fuerzas políticas que en ellos son representadas al proceso de integración. Este foro es un espacio de discusión, análisis, armonización, seguimiento y promoción del proceso político hacia la unificación. Hoy Mercosur es simplemente una institución intergubernamental pero en los objetivos de la Comisión Parlamentaria Conjunta figura el de lograr una unidad política y económica en equilibrio entre las sociedades nacionales y la integración regional.

La función, pues, de esta fórmula parlamentaria es la de acelerar y desarrollar la cooperación en el ámbito legislativo, sistematizar el seguimiento del proceso Mercosur, estudiar la cooperación con terceros y opinar sobre todos los aspectos nacionales o internacionales que crea oportuno. Se pronuncia con dictámenes y recomendaciones que son enviadas al Comité ejecutivo.

Sus estructuras son: el Plenario, con sesenta y cuatro diputados y senadores de las cámaras legislativas de los cuatro países; una Presidencia rotativa cada seis meses, una Mesa ejecutiva responsable de dirigir los trabajos de la asamblea, once subcomisiones y un Secretariado permanente cuya sede se encuentra en Montevideo.<sup>93</sup>

#### ASAMBLEA INTERPARLAMENTARIA DE LA INICIATIVA CENTROEUROPEA (INCE)

La INCE se inscribe en el proceso de recomposición de la Europa central y balcánica después de la caída del muro que dividía las dos Europas. Su ámbito es el de la región del Danubio y Europa central e incluye países que estuvieron a un lado y al otro del llamado telón de acero. Creada en 1989, la INCE ha tenido un notable papel estabilizador en la zona durante los difíciles años de la transición. Orientada

91. Roy, Joaquín (ed.). *The reconstruction of Central America: the role of the European Community*. Iberian Studies Institute, European Community Research Institute. Miami: 1992. Ver [www.parlacen.org.gt](http://www.parlacen.org.gt).

92. Ver [www.rau.edu.uy/mercosur](http://www.rau.edu.uy/mercosur).

93. «Origen y fundamento de la Comisión Parlamentaria Conjunta», [www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy).

hacia la consolidación de la democracia y la cooperación económica y la apertura a la economía de mercado, la INCE logró una cierta coordinación que dio lugar a una serie de programas específicos, bilaterales y multilaterales puestos en marcha por los gobiernos. Enseguida se vio la necesidad de crear un foro parlamentario. Todo comenzó en 1993, en que se instaura una Comisión Parlamentaria y una Conferencia Parlamentaria de la INCE. Consideradas éstas dos fórmulas insuficientes en 1999, se creó ya la Asamblea Interparlamentaria, para dar una dimensión más democrática y representativa al proceso. Los dieciséis países miembros<sup>94</sup> son representados en ella en razón proporcional a su población. La Asamblea tiene setenta y seis parlamentarios.

La sesión anual se realiza en otoño, quince días antes de la reunión gubernamental, lo que permite un estrecho vínculo entre el Parlamento y el Ejecutivo, puesto que el orden del día de las dos reuniones es idéntico en cuanto a temas a tratar. Hay una presidencia rotativa anual y las reuniones se realizan en el país que preside. La Comisión Parlamentaria realiza también una reunión anual en alternancia con la Asamblea. En realidad es su diputación permanente, una versión reducida de la Asamblea. Estos órganos parlamentarios expresan su voluntad política a través de una «declaración final» que contiene recomendaciones a los gobiernos y que se aprueba generalmente con un amplio consenso.

Cabe señalar como una particularidad a subrayar la existencia de comités parlamentarios *ad hoc* encargados de seguir las tareas de un grupo de trabajo de cooperación intergubernamental. Son comités reducidos, compuestos como máximo de cinco parlamentarios nombrados por el presidente y que deben presentar un informe ante la Asamblea. Es un excelente sistema para obtener información precisa y continuada y al mismo tiempo para controlar y ejercer influencia sobre las decisiones o su aplicación.

La lógica de esta Asamblea y sus límites vienen marcados por el proceso de transición histórica de la región, que además de su curso de cambios políticos y económicos ha vivido, especialmente en los Balcanes, las convulsiones que todos conocemos.<sup>95</sup>

#### ASAMBLEA INTERPARLAMENTARIA DE LA COMUNIDAD DE ESTADOS INDEPENDIENTES

Con la perestroika y los cambios de 1989 se produjo la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, que consagraba la independencia de los estados agregados al régimen soviético durante tantos años. Entre 1991 y 1993 se fundó la Comunidad de Estados, hasta entonces tan estrechamente vinculados que formaban en realidad un solo estado, para constituir un nuevo sistema de relaciones interestatales en el ámbito fundamentalmente económico, sobre la base de acuerdos bilaterales intergubernamentales. Era la salida no traumática de una ruptura delicada.

94. Albania, Austria, Bielorrusia, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Hungría, Italia, Macedonia, Moldavia, Polonia, República Checa, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia y Ucrania.

95. SQUARCIALUPI, Vera. *L'initiative centre-européenne*. Assemblée de l'UEO, doc. 1605, 1998.

da y no prevista. La comunidad se creaba a partir de la igualdad entre sus miembros y sin adquirir competencias supranacionales. En estas condiciones se establecieron las instituciones de la CEI, y entre ellas se acordó la creación de una Asamblea Interparlamentaria, en la que participan todos los países miembros.<sup>96</sup>

Esta Asamblea realiza reuniones ordinarias anuales y algunas reuniones extraordinarias dedicadas a temas concretos, como lucha contra el terrorismo, en conferencias en las que participan otras asambleas parlamentarias como la del Consejo de Europa, la OSCE, y otras, en una voluntad muy acusada de intercambios internacionales.<sup>97</sup>

Es evidente que el peso de la Federación Rusa es muy importante en esta asamblea, tanto por su peso cualitativo como cuantitativo; sin embargo el funcionamiento de la Asamblea y del conjunto de la CEI no deja de ser un ejercicio de respeto y buena voluntad de los rusos con respecto a sus antiguas repúblicas.

La Asamblea ha cooperado con los órganos gubernamentales de la CEI en materias como la creación de una zona de libre cambio, cooperación sectorial, armonización de legislación, acuerdos de movimientos de capitales, personas y mercaderías, y en general con sus declaraciones y debates han contribuido al proceso de toma de decisiones en los distintos países. En todo caso su labor no se desarrolla tanto en el campo de la propuesta normativa o de la presión sobre los gobiernos como en el del intercambio y lo que llamamos diplomacia parlamentaria. Teniendo en cuenta la ausencia histórica de parlamentarismo democrático en estos países, a pesar de sus limitaciones, la existencia y acción de esta Asamblea no deja de ser un avance, susceptible en el futuro de convertirse en lo que todavía no es: una institución regional de verdadera trascendencia.

#### ASAMBLEA DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL MAR NEGRO (CEMN o PABSEC)

Esta Asamblea constituye uno de los casos más claros de la necesidad de organizaciones parlamentarias de ámbito regional. Después de los grandes cambios de fin de los ochenta, los países ribereños del mar Negro, por su proximidad geográfica, por compartir un espacio natural y por su cercanía cultural e histórica entendieron en aquellos momentos de transformaciones que era mucho lo que tenían en común y que era preciso unir sus esfuerzos para hacer de la zona del mar Negro un área de estabilidad y prosperidad. Así, fundaron primero la Cooperación Económica del Mar Negro en 1992, que cuenta hoy con distintas instituciones (Consejo de Empresas, un banco para el desarrollo, un centro de estudios y una asociación de autoridades locales). Al año siguiente, en 1993, los presidentes de los parlamentos de los principales países de la cuenca adoptaron la Declaración de Estambul por la cual se creaba la Asamblea Parlamentaria de la Cooperación Económica del Mar Negro. En su desa-

96. Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Kazajistán, Kirghizistán, Moldavia, Federación de Rusia, Tadjikistán, Turkmenistán, Ucrania, Uzbekistán.

97. PERAZA PARGA, Luis. «La CEI y los derechos humanos». *La Insignia*, 1 de marzo de 2003. Ver también [www.cis.minsk.by](http://www.cis.minsk.by).

rollo hasta la fecha esta Asamblea Interparlamentaria cuenta con once países miembros y nueve observadores.<sup>98</sup> La Asamblea se organizó tomando como modelo otras experiencias internacionales, y particularmente la de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, y su cometido principal es el de aportar un apoyo constante, a título consultivo, al desarrollo de la región, diseñando un marco jurídico de cooperación y acercando sus pueblos a una mejor comprensión y al mantenimiento de unos ideales comunes, a consolidar la democracia, a promover la legislación necesaria y a promocionar la cooperación con otras organizaciones internacionales y regionales.

La Asamblea tiene una Comisión Permanente, una Mesa o Bureau, tres comisiones especializadas y un secretariado internacional. Desde su puesta en marcha esta institución ha sido particularmente activa en todos los ámbitos y ha demostrado una ambición y una capacidad de trabajo, imposible de detallar aquí, que justifican plenamente su creación y desarrollo.<sup>99</sup>

## IX. Un solo mundo

En los últimos diez años se ha hecho más que evidente que *tutto il mondo è paese*. Llamémosle como queramos: mundialización, aldea global, ciberplaneta, lo cierto es que la economía, la política y la geoestrategia son universales; el conocimiento, la interdependencia, la dimensión de las decisiones es mundial y afecta a todos. La complicidad planetaria es insoslayable, no se puede escapar de ella. Y, si no, veamos las implicaciones del debate en torno a la guerra del último año: no se podía estar al margen. O lo que es peor, querer mantenerse al margen ya era una complicidad.

Lo que presagiaba el proceso de globalización galopante en que hemos estado desde los años cincuenta ha llegado ya: el mundo vive un proceso de cambios globales que lo sitúan ante nuevos paradigmas también globales. Estamos en la época en que el nivel mundial está en primera línea y además comparte su presencia histórica con otro elemento igualmente decisivo: es un tiempo de cambios acelerados que algunos llaman revolución tecnológica, social y cultural. Globalización por un lado y cambios vertiginosos por otro sitúan a los gobernantes ante el problema de encontrar fórmulas para encarar las dos dinámicas.

La última década del siglo veinte ha supuesto un cambio fenomenal de perspectiva. Buena parte de la sociedad mundial ha entrado en internet, la información, la economía y la política, están en la red, el mundo vive *on line*. Los ciudadanos han adquirido conciencia de la simultaneidad de los acontecimientos, del tiempo real comiéndose a la prospectiva, y la mentalidad ha cambiado fruto de una evolución verdaderamente rápida. Desde el papel de la mujer en el trabajo y la economía, a la idea del capital humano (generaciones de jóvenes con formación) como riqueza auténtica de las naciones, del ordenador y el teléfono móvil como instrumentos ya

98. Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bulgaria, Georgia, Grecia, Moldavia, Rumanía, Rusia, Turquía y Ucrania, como países miembros, y Alemania, Austria, Egipto, Francia, Israel, Italia, Polonia, Eslovaquia y Túnez, como observadores.

99. AGUDO, C. «Cooperation in the Black Sea region». WEU Assembly, 2001, p.-52-86.

básicos de nuestras vidas a la tentativa de un mundo unipolar, los viejos esquemas caen ante las nuevas realidades y urgencias.

El último decenio ha vivido transformaciones interesantes y convulsiones inquietantes. Hemos visto mejorar el desarrollo humano de una manera insuficiente pero muy importante (del 1990 al 1998 los países subdesarrollados han pasado de ochenta y seis a treinta y cuatro, y de éstos, veintiocho están en vías de desarrollo), las expectativas de vida, los servicios sanitarios los sistemas democráticos, la escolarización, han mejorado ostensiblemente y hay que valorarlo en su justa medida si no queremos manipular la historia.<sup>100</sup> Pero estos avances indudablemente positivos quedan matizados, en primer lugar por su dimensión relativa y por los enormes espacios de pobreza e injusticia que permanecen, y porque han ido acompañados de conflictos, de enfrentamientos religiosos y étnicos, de monstruosos actos terroristas, de persecuciones, de limpieza étnica y de belicismo agudo, guerra preventiva e imperialismo puro y duro. Recientemente hemos visto que al multilateralismo de los tiempos del frío quiere sustituirle un ardiente unilateralismo hegemónico.<sup>101</sup> Y el mundo debe responder a estos desafíos.

La globalización, positiva e irreversible, tal como se está produciendo resulta bastante injusta en la medida que hace a los ricos más ricos y a los pobres más pobres. De ahí que hayan surgido, con fuerza, en la sociedad civil, los movimientos críticos (de Seattle a Porto Alegre, Niza o Génova) llamados *antiglobalización*, pero que a veces son movimientos también globales por la paz, el desarrollo y los derechos humanos a los que hay que escuchar.

Los gobiernos y los parlamentos, por su parte, han tratado y tratan de hacer frente a los problemas que acarrea el nuevo mundo. Las posiciones frente al imperialismo (de apoyo o en contra) se han hecho patentes en los últimos tiempos. Y tal como venía sucediendo en la etapa anterior, desde 1993, se han continuando gestando en todas partes de la tierra nuevos proyectos de integración regional como respuesta a los retos económicos y políticos de la mundialización. En cada uno de estos casos se ha establecido el correspondiente foro parlamentario:

#### FÓRUM DE PARLAMENTARIOS ASIÁTICOS Y DEL PACÍFICO

En 1993, en Tokio, se inauguró formalmente esta asamblea como organización interparlamentaria a fin de que los delegados de los parlamentos de quince (ahora ya veinticinco) países de la zona actúen como rama deliberadora de la Cooperación

100. GIBERT, Arseni. «Un altre món (millor) és possible? Si, és clar, com sempre». *Nou cicle, Magazine-on line*, [www.noucycle.org](http://www.noucycle.org).

101. Si tienen alguna duda al respecto les invito a leer *Rebuilding America's Defenses, Strategy, Forces and Resources for a New Century*, septiembre 2000 <http://www.Newamericancentury.org>., y muy especialmente recomendando la lectura del famoso informe *National Security Strategy of the United States of America*, septiembre, 2002 <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>. Y, para rematar, lean el libro de dos distinguidos *neocon*: KRISTOL, William y KAPLAN, Lawrence. *The war over Irak: Saddam's Tyranny and America's Mission*. San Francisco: Encounter Books, 2003, cuyo título en francés es aún más expresivo *Notre route commence à Bagdad*, o sea, todo un proyecto de futuro. Para compensar tanta dureza están Chomsky, Gore Vidal, Braudillard, Nye, Schlesinger Jr., Sardar y otros a quienes afortunadamente podemos leer también.

Económica Asia Pacífico (APEC). Se trata de un amplio foro parlamentario que agrupa países de tres continentes y numerosos archipiélagos.<sup>102</sup>

La Asamblea, conocida por su abreviación inglesa APPF (Asian Pacific Parliamentary Forum), se reúne anualmente. Un presidente y el Comité Ejecutivo representan la institución entre tanto. Uno y otro son elegidos por la Asamblea. Se organiza sobre la base de grupos de trabajo para examinar asuntos específicos.

El Fórum labora en pro de una mayor identificación y cooperación regional, a pesar de la enorme magnitud territorial del espacio que cubre y las diferencias de todo tipo de sus gobiernos y sociedades. Sólo con ver la lista de países miembros y considerar sus políticas exteriores y su posición en el mundo se comprenden las objetivas dificultades para aunar voluntades en muchos temas y se entiende la necesaria ligereza de su estructura y funcionamiento. Sus objetivos se resumen en cinco apartados: identificación y discusiones de asuntos de interés y preocupaciones comunes para situarlos en un contexto global; conocer y profundizar los asuntos de la política, intereses y experiencias de los países de la región; examinar los desarrollos políticos, sociales y culturales, resultantes del crecimiento y la integración económicos; alentar y promover la cooperación regional a todos los niveles y, finalmente, para promover como parlamentarios la cohesión y la cooperación regional en sus países.

Estos objetivos se concretan en políticas de cooperación para el avance de la paz, la libertad, la democracia y la prosperidad; cooperación abierta para la expansión del libre comercio y la inversión; cooperación para el desarrollo sostenible y políticas medioambientales razonables y la cooperación no militar para asuntos relacionados con la paz y la seguridad de la zona.<sup>103</sup>

Además de sus relaciones con el APEC, mantiene vínculos y estrecha colaboración con otras organizaciones de la región.

#### COMISIÓN PERMANENTE DE LOS PARLAMENTARIOS DE LA REGIÓN ÁRTICA

Este foro parlamentario en los límites del norte terráqueo es el resultado de una serie de conferencias de cooperación que finalmente quedaron establecidas y organizadas como una asamblea permanente. Fundada en 1994, inicialmente sirvió para crear el Consejo Ártico, que agrupa los ocho estados propiamente árticos. Este parlamento del extremo norte de la tierra tiene como miembros a los representantes de Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Islandia, Noruega, Rusia y Suecia.<sup>104</sup>

La vinculación de la Comisión Parlamentaria con el Consejo Ártico es muy estrecha hasta el punto de disfrutar del estatuto de observador en las reuniones del Consejo, lo que le permite participar activamente en los trabajos gubernamentales. La Comisión organiza conferencias de parlamentarios, audiciones con expertos y seminarios nacionales o regionales para interesar y sensibilizar a las instituciones

102. Australia, Camboya, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea, Estados Unidos, Fiji, Indonesia, Japón, Laos, Malasia, Islas Marshall, Méjico, Micronesia, Mongolia, Nueva Zelanda, Papua - Nueva Guinea, Perú, Filipinas, Rusia, Singapur, Tailandia y Vietnam.

103. Ver además [www.appf.cl](http://www.appf.cl).

104. [www.grida.no/parl](http://www.grida.no/parl).

internacionales y a la opinión pública sobre las necesidades y problemas de la región ártica.

Las conferencias tienen lugar cada dos años pero en intervalos regulares la Comisión ha organizado distintas reuniones con otras instituciones parlamentarias como el Parlamento Europeo en 1999, la Asamblea Parlamentaria de la Organización de la Seguridad y la Cooperación Europea, también en 1999, y ha colaborado con la Duma rusa en observación de elecciones en este país.

Se trata de un foro parlamentario fundamentalmente ligado a la problemática particular de un territorio cuya realidad física y condiciones naturales exigen políticas específicas por parte de los estados presentes en la región y por parte de la comunidad internacional.<sup>105</sup>

#### ASAMBLEA DE LA COMUNIDAD DEL CARIBE (CARICOM)

Es la Asamblea parlamentaria integrada por quince países<sup>106</sup> y constituida por el Tratado Chaguaramas de 1973. La comunidad es un proyecto fundamentalmente de integración económica pero que tiene ambiciones más amplias sobre la conformación de un conjunto institucional entre todas las naciones caribeñas.

La Comunidad del Caribe, como otros procesos de integración, creó en su seno una Asamblea parlamentaria que tuvo su acto inaugural en Barbados en 1996. Sus miembros son legisladores elegidos en los parlamentos de los países miembros en un número no superior a cuatro representantes por cada estado. Su tarea es la de promover la cooperación y armonización necesarias desde el área legislativa para hacer avanzar el proceso de integración. Es evidente, asimismo, que le atañe el debate y las resoluciones expresando la opinión de los parlamentarios, los contactos exteriores, la promoción de relaciones de los países miembros con asociados y terceros, el seguimiento de la integración económica y política y cuanto concierne al Tratado que establece la comunidad.

La primera reunión de esta asamblea tuvo lugar en mayo de 1996. Cada año se reúne el plenario ordinario, aunque se pueden realizar otros a demanda de una mayoría de los miembros. Sus conclusiones toman forma de recomendaciones que son elevadas a los órganos ejecutivos de la comunidad, así como a los gobiernos. El presidente de la Asamblea es el presidente del parlamento del país que hospeda a la Asamblea en cada sesión.<sup>107</sup>

#### FORO PARLAMENTARIO DE LA COMUNIDAD DE DESARROLLO SUDAFRICANA (SADC)

Es la asamblea de la Comunidad de Desarrollo Sudafricana, creada en 1995 y constituida en 1996, que agrupa a parlamentarios de doce países miembros,<sup>108</sup> y que tiene por objetivo el desarrollo y la integración regional, además de la defensa de la

105. Korv. «Cooperation in the Baltic sea region». WEU Assembly, doc. 1739, 2001.

106. Antigua y Barbados, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guayana, Haití, Jamaica, Montserrat, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, y Trinidad y Tobago.

107. Ver [www.caricom.org](http://www.caricom.org) y [www.carib-export.com](http://www.carib-export.com).

108. Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe.



democracia, la paz y los derechos civiles. El origen de este foro viene de los movimientos de liberación y, por lo tanto, en su ideario hay elementos de combate por las libertades y contra las fuerzas colonialistas y segregacionistas de otros tiempos.

Tiene una Asamblea plenaria que se reúne dos veces al año, un Comité Ejecutivo, encargado de preparar y coordinar los trabajos parlamentarios y los plenarios, así como de cumplir los acuerdos y decisiones de la Asamblea. Hay también un Secretariado general.

Las actividades son las propias de este tipo de instituciones. Un debate político permanente sobre todo tipo de materias, en especial aquellas que tiene que ver con el desarrollo regional. El objetivo primordial del foro es realizar el seguimiento del proyecto de Comunidad de Desarrollo en la zona del sur de África, reflexionar y deliberar sobre el proceso y elevar a los gobiernos críticas, análisis y proposiciones en forma de recomendación.

Por otra parte el Foro, realiza la observación de elecciones, interviene como interlocutor en la resolución de conflictos en la zona, trabaja legislativamente para la integración futura de la región y desarrolla también una labor de cooperación interparlamentaria.<sup>109</sup>

#### CONFEDERACIÓN DE PARLAMENTOS DE LAS AMÉRICAS (COPA)

En 1994 se celebró una cumbre de las Américas, en Miami, en la que los jefes de estado y de gobierno decidieron crear antes del 2005 un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que se extendiera desde Alaska a Tierra del Fuego.<sup>110</sup> Rápidamente se planteó que un tal proyecto no podía prescindir del ámbito parlamentario que impulsara el proceso. El proyecto avanzó y en 1997, en Quebec, tuvo lugar la primera Asamblea General de la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA), que estableció la fórmula permanente de la misma.

La estructura es ágil y bien simple. La Asamblea General está compuesta por delegaciones de los parlamentos de los estados, de los parlamentos regionales y de las organizaciones interparlamentarias americanas. El Comité Ejecutivo es el órgano permanente de la Asamblea cuando ésta no está reunida, organiza sus reuniones y da curso a sus decisiones. Y la presidencia representa a la organización, convoca y preside el Comité Ejecutivo y es responsable de los trabajos de la Asamblea.

La institución es de gran amplitud si consideramos los países miembros. En las reuniones parlamentarias acuden más de cuatrocientos legisladores. En su seno existe también una Red de Mujeres Parlamentarias de las Américas. El trabajo se lleva a cabo a través de comisiones permanentes de trabajo sobre democracia y derechos humanos, del ALCA, de economía, comercio, trabajo y migraciones, de educación, cultura, ciencia y tecnología, de salud y desarrollo social, de medio ambiente y desarrollo sostenible, de paz y seguridad.<sup>111</sup>

109. Ver [www.sudáfrica.cu](http://www.sudáfrica.cu).

110. Antillas, Aruba, Barbados, Belice, Bermudas, Bolivia, Brasil, Chile, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, El Salvador, Uruguay y Venezuela.

111. Ver [www.copa.pc.ca](http://www.copa.pc.ca).



La COPA hace el seguimiento de las cumbres de jefes de estado y orienta sus labores hacia la cooperación interamericana, muy particularmente en asuntos económicos.

#### UNIÓN PARLAMENTARIA DE LA ORGANIZACIÓN DE LA CONFERENCIA ISLÁMICA

He aquí una asamblea con una connotación particular, la de estar constituida por países donde no sólo se practica el Islam sino de identidad religiosa y cultural musulmana. Son cuarenta y siete países miembros y ocho observadores.<sup>112</sup> Su fundación con el Estatuto de la Unión Parlamentaria de los miembros de la OCI tuvo lugar en 1999 en Teherán, ciudad que es su sede permanente.

En efecto, el vínculo religioso es determinante en este instituto. En su carta constitucional se señala en primer lugar que los presidentes de los parlamentos de los países miembros deciden la creación de esta Unión Parlamentaria guiados por los nobles principios y enseñanzas islámicos que llaman a los musulmanes a estrechar lazos y a reforzar su unidad, reiterando su fidelidad al concepto de cooperación en el Islam conforme a la palabra divina: «Cooperad en el sentido de la bondad y de la piedad y no por el camino del pecado y la agresión», así como en el principio de concertación conforme a la palabra del Todo Misericordioso: «Sus asuntos se consultan entre ellos». Inspirados pues por los principios de la fe islámica «que llama al rechazo de la violencia y privilegia el dialogo y la amistad», crean la asamblea. Naturalmente, con estas afirmaciones en el frontispicio queda claro que la Unión Parlamentaria tiene como primer objetivo difundir los principios del Islam acentuando la diversidad de aspectos de su civilización.<sup>113</sup>

Con estas premisas y objetivos el parlamento islámico supone la creación de un marco de cooperación y coordinación entre los parlamentos de los estados miembros y otros organismos internacionales. Para este cometido se estructura en cuatro órganos: la Conferencia o Asamblea, que realiza una reunión ordinaria por año, compuesta por los presidentes de los parlamentos de los estados y cuatro parlamentarios de cada uno de los mismos. Tiene una Mesa con el presidente al frente. El Consejo actúa como diputación permanente y tiene la responsabilidad política de preparar las conferencias y la capacidad de aprobar propuestas, en su caso por consenso o mayoría de dos tercios. El Comité Ejecutivo, parecido a una junta de portavoces donde se toman decisiones técnicas y se supervisa el trabajo del secretariado. Éste tiene un secretario general, elegido por cuatro años, que es la figura encargada de facilitar los contactos políticos, de poner en marcha las decisiones tomadas, del funcionamiento administrativo y financiero de la Unión, de las relaciones exterior-

112. Los estados miembros de la Conferencia Islámica son: Azerbaiján, Jordania, Albania, Emiratos Árabes Unidos, Indonesia, Uganda, Irán, Pakistán, Bahrein, Bangladesh, Benin, Burkina Faso, Turquía, Turkmenistán, Chad, Togo, Túnez, Argelia, Yibuti, Arabia Saudita, Senegal, Sudán, Siria, Sierra Leone, Irak, Costa de Marfil, Omán, Gabón, Guinea, Guinea-Bissau, Guayana, Palestina, Kirguistán, Qatar, Kazajistán, Camerún, Kuwait, Líbano, Libia, Mali, Malasia, Egipto, Marruecos, Mauritania, Mozambique, Nigeria y Yemen.

113. Informe final de la Conference Fondatrice de l'Union Parlementaire des Membres de l'Organisation de la Conference Islamique, Teherán, 17 de junio de 1999.

res. Como se puede comprobar, el parlamento de la OCI toma la forma convencional de este tipo de asambleas consultivas. Las lenguas de trabajo son el árabe, el francés y el inglés. Adopta resoluciones, decisiones y recomendaciones que son transmitidas a los gobiernos.<sup>114</sup>

#### FORO INTERPARLAMENTARIO DE LAS AMÉRICAS (FIPA)

Es una red independiente de los parlamentos de los países de la Organización de Estados Americanos, institución ésta creada en 1948 con el fin de trabajar a favor de metas comunes en el respeto de la soberanía de cada uno de ellos, fortalecer la democracia, construir la paz, defender los derechos humanos, fomentar el libre comercio entre otros objetivos. La OEA ha llevado a cabo una acción relativamente importante, aunque lenta y limitada, en materia de derechos humanos, de defensa de la democracia, combate contra la droga, desarrollo sostenible, cooperación y desarrollo, e instó las cumbres de las Américas entre otras actuaciones. Aunque inicialmente fueron veintiuno los miembros originales, hoy son treinta y cinco los países que han ratificado la carta de la OEA y pertenecen a la organización.<sup>115</sup>

Es recientemente, en 2001, respondiendo a esta dinámica, al parecer imparable, de creación de parlamentos supraestatales, cuando se produjo la reunión inaugural del Foro, en Ottawa. Sus objetivos no son otros que el seguimiento de la política de la OEA, contribuyendo al desarrollo del diálogo interparlamentario, discutiendo cuestiones de interés común, promoviendo la armonización de la legislación, y cuantas actuaciones sean posibles orientadas hacia los fines que señalábamos anteriormente.

Su esquema organizativo es el siguiente: Asamblea Plenaria, presidente, Comité Ejecutivo, Secretaría Técnica y grupos de trabajo. Los miembros de la Asamblea son representantes de los poderes legislativos de cada país con un máximo de cinco miembros, representando los diversos partidos.<sup>116</sup>

Es evidente que esta asamblea se asemeja enormemente a otra, a la Confederación de Parlamentos de las Américas, e incluso al Parlamento Latinoamericano. Parece claro que el proyecto que encarnan no es el mismo, aunque estén prácticamente los mismos países.

### X. Una historia en construcción

Hasta aquí lo que podemos ofrecer como introducción a la historia del parlamentarismo internacional. Hemos escogido para su presentación el método cro-

114. Statut de l'Union Parlementaire des membres de l'OCI, Teherán, 1999. Preámbulo y artículos 1, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10.

115. Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela son los fundadores. Y Barbados, Trinidad y Tobago, Jamaica, Granada, Surinam, Dominica, Santa Lucía, Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas, Las Bahamas, Saint Kitts y Nevis, Canadá, Belice y Guyana se han adherido ulteriormente.

116. Ver [www.oas.org](http://www.oas.org).

nológico para aproximarnos mejor al proceso de aparición y establecimiento de esta nueva modalidad parlamentaria y también para evidenciar que se trata de un comienzo, de una dinámica, de una realidad en construcción.

No sabemos lo que dará de sí en el futuro pero, si tenemos en cuenta que hay modelos más avanzados y complejos y otros más acomodados y ligeros, podemos convenir que queda mucho trecho por recorrer. El ejemplo máximo, el Parlamento Europeo, no cesará de mejorar sus capacidades. Y los demás lo irán siguiendo, despacio, poco a poco, hasta llegar probablemente a un nivel de funcionamiento democrático y participativo incluso más desarrollado y eficiente que lo que ha sido el poder legislativo en los estados. Los futuros macroestados que se están construyendo deberán contar con gran representatividad y transparencia democráticas. Los ciudadanos lo van a exigir.

Y no sólo viviremos la mejora y perfeccionamiento de este parlamentarismo todavía «consultivo» sino que nos será dado contemplar la aparición de nuevos foros, alguno de los cuales están ya en marcha. Daremos tan sólo unos ejemplos para subrayar que estamos ante la edificación de un nuevo tipo de acción parlamentaria cuya evolución y cuyo crecimiento parecen imparables. Un caso claro es el del Forum Parlamentario Euro-mediterráneo, ámbito de diálogo en el que participan hoy las Asambleas Nacionales de los países miembros de la UE, el Parlamento Europeo y el resto de los países firmantes de la Declaración de Barcelona.<sup>117</sup> Es el embrión de una Asamblea del Mediterráneo que ha sido anunciada nada más y nada menos que por el Consejo Europeo.

Otro proyecto en gestación es el de la Unión Parlamentaria Africana, de cierta importancia política ya que constituye la dimensión parlamentaria de la Organización de la Unidad Africana, pero que en realidad, a pesar de su representación, se trata de una estructura de parlamento permanente muy *sui generis* puesto que, de momento, sus miembros son sólo los presidentes de los parlamentos nacionales o sus suplentes. Se trata de una conferencia permanente de residentes que se reúnen dos veces al año, pero con una tendencia clara a convertirse en un verdadero parlamento.<sup>118</sup>

Por no hablar de casos como un Parlamento Patagónico o un Parlamento Indio Americano del Cono Sur de los cuales solo hemos conocido referencias tangenciales y que por el momento no se han desarrollado de manera definitiva pero que están en ello. Las Asambleas que hemos descrito no van a estar solas mucho tiempo.

117. Estos países son: Argelia, Chipre, Egipto, Jordania, Israel, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía y Autoridad Palestina. Y, en calidad de observador, Mauritania. El foro está compuesto por cuarenta y tres miembros del Parlamento Europeo, veinticuatro miembros representando los parlamentos de los países miembros de la Unión Europea y setenta y dos miembros representando a los países terceros. El Consejo europeo ha anunciado en Valencia, en 2002, la creación de una Asamblea Parlamentaria Euromediterránea. Existe ya una comisión en el Parlamento Europeo encargada de estudiar su formación y características.

118. Ver [www.uafparl.org](http://www.uafparl.org).

## XI. Decepciones y esperanzas

Tal es el panorama actual del parlamentarismo internacional que tiende a consolidarse y proliferar. La aproximación que hemos realizado, con todas sus limitaciones permite algunas consideraciones finales. En primer lugar constatar que es una modalidad de parlamentarismo que no tiene vuelta atrás, al contrario; existe una dinámica que lleva a la inexorable reproducción en cada ámbito territorial, sectorial, político o geoestratégico de un foro en el que los representantes de los ciudadanos discutan y tomen decisiones sobre los problemas de la sociedad y del mundo.

En segundo lugar que es un fenómeno mundial, pero de arraigo regional. Empezó en Europa pero se ha ido instalando en todas partes. En América Latina con inusitado empuje, pero también en África y Asia.

En tercer lugar que es un elemento del desarrollo de la democracia en un sentido de progreso. El multilateralismo organizado y libre es una profundización de la democracia. Como han demostrado las posiciones políticas de estas asambleas los parlamentarios están menos hipotecados por los compromisos gubernamentales y actúan con más libertad.

En cuarto lugar hay que señalar que es una expresión de la realidad y la complejidad económica y política mundiales. Integrando estados, economías, territorios y unificando legislación y el proceso de toma de decisiones conjunto, se tienen más y mejores respuestas. La existencia de estos parlamentos y los proyectos que representan tiene su sentido por razones de fuerza y eficacia en un mundo que excluye a los débiles.

Finalmente es una exigencia de la sociedad. Por razones de legitimidad, ciertamente, pero también de participación en los asuntos públicos y su control democrático. Al fin y al cabo el parlamentario es el genuino representante de la sociedad para promover, criticar y si es preciso denunciar. Lo tienen mal los gobiernos si quieren escamotear la dimensión parlamentaria. Los ciudadanos no lo van a permitir.

Hay que lamentar, en todo caso hasta el momento, las limitaciones de este parlamentarismo, su falta de soberanía, su incapacidad para fijar e imponer normas. El proceso de construcción institucional que les ha dado vida no les ha permitido decidir y sólo pueden proponer y recomendar. Se ha hablado, y con razón, de déficit democrático. A veces ha sido decepcionante puesto que estos foros han debatido temas de la mayor actualidad consiguiendo consensos amplios, pero sus propuestas, al no ser jurídicamente vinculantes, no han sido seguidas por los gobiernos y a menudo han quedado sin efecto, han sido puramente testimoniales.

Lo que no debería empañar el hecho de que estos parlamentos internacionales han jugado en general un papel positivo y de progreso, baste tan sólo revisar cuáles han sido sus posiciones en estos años de guerras y conflictos.

Existe un peligro: que la abundancia de estas estructuras las convierta en superficiales y puramente simbólicas. Actualmente se presiente este problema ante la aparición de iniciativas reiterativas en la Europa central o en América Latina, donde parece difícil que puedan mantenerse diferenciadas algunas instituciones parlamentarias que han surgido en los últimos tiempos. En una reunión de presidentes de parlamentos se advertía de un posible exceso que desvirtuaría cuánto de bueno

puede esperarse de este tipo de instituciones. Se decía en la declaración final: «Manifiestan su preocupación con respecto a determinada proliferación de conferencias interparlamentarias internacionales que, aunque importantes desde el punto de vista del intercambio de experiencias e información, puede conducir a situaciones de descoordinación, y es muchas veces causante de perturbaciones en el funcionamiento de los parlamentos nacionales...». <sup>119</sup> Sería un fracaso y la pérdida de una gran oportunidad que se consolidaran numerosas asambleas de este tipo pero sin aumentar sus competencias y capacidades.

Es evidente, por otra parte, que los proyectos de integración de amplias zonas del planeta van a necesitar apoyo social para su realización y este parlamentarismo lo puede ofrecer no sólo por emanar sus miembros de la elección popular; también por la labor pedagógica que deben realizar de comunicación e información a la opinión pública, por un lado, y de asimilación y defensa de sus aspiraciones, por otro.

En estos tiempos en que se agitan movimientos sociales contestatarios a nivel mundial, en que emergen alternativas populares, de base justa y generosa pero muchas veces sin proyectos claros ni propuestas políticas realizables; en estos años de manifestaciones contra la guerra y contra el imperialismo en que incluso la protesta se ha internacionalizado, puede ser sumamente útil que estas asambleas, a las que acuden los elegidos por el pueblo, conecten con estas inquietudes, sepan llevarlas al debate político y traduzcan estas aspiraciones y reivindicaciones de la sociedad internacional en alternativas viables y transformaciones factibles.

Por su dimensión supraestatal y por su dedicación a los grandes problemas de la humanidad, estos parlamentos *transnacionales* pueden representar un papel de legitimación de las aspiraciones populares y de impulso y presión a los ejecutivos. Deberían ser la correa de transmisión al ámbito internacional de las aspiraciones de los ciudadanos. En este parlamentarismo de amplios horizontes, más abierto y libre, puede residir, pues, una esperanza.

## *Partidos y grupos parlamentarios en las Cortes de la Segunda República Española (1931-1936)*

MANUEL ÁLVAREZ TARDÍO, *Universidad Rey Juan Carlos (Madrid)*

### **Resumen**

La experiencia parlamentaria de la Segunda República (1931-1936) supuso una radical novedad con relación a la historia del parlamentarismo liberal español. Uno de los rasgos más característicos del congreso republicano fue su condición –a priori– de parlamento de partidos. Según eso, la vida de las Cortes debería haber estado protagonizada no por sujetos individuales sino por sujetos colectivos, los grupos parlamentarios, que no eran sino la expresión de la fuerza política de los partidos en la cámara.

El objetivo de esta comunicación es el de contrastar el diseño teórico de ese parlamento de partidos con la práctica efectiva de ese modelo y con el contexto político en el que todo eso tuvo lugar. Se trata de estudiar la manera en que se pensó y reguló el funcionamiento del Parlamento en torno a los grupos parlamentarios, comprobando cómo se adaptaron los partidos a ese modelo y cuáles fueron las características más sobresalientes de la actividad de los grupos parlamentarios en la cámara republicana.

### **1. Democracia y eficacia en las Cortes republicanas**

La Segunda República Española, proclamada el 14 de abril de 1931, es, por muchas razones, uno de los períodos más estudiados de nuestra historia contemporánea. A pesar de su corta vida y de su final trágico, la República ha gozado –y sigue gozando– de un extraordinario poder de atracción sobre los historiadores y el público culto en general.

Sin duda, esa capacidad seductora tiene mucho que ver con el modo en que terminó el régimen republicano. Para entender la Guerra Civil, suele decirse, es necesario remontarse a los años inmediatamente anteriores de la República, en cuya historia política residen las claves del clima de enfrentamiento civil en el que estalló la guerra. Es cierto. Porque, si bien la Guerra Civil tuvo una causa inmediata –el fracaso del levantamiento militar del 17-19 de julio de 1936–, apenas es comprensible si no buscamos sus raíces más profundas, cuando menos en la historia política del segundo bienio republicano.

Se ha escrito abundantemente sobre lo que podríamos llamar *las causas materiales* de la guerra; así, el conflicto habría sido el resultado de problemas sociales y económicos que la República no pudo resolver, en gran medida –se suele decir– porque una fuerte reacción ultraconservadora lo impidió. La guerra, por tanto, habría sido algo así como la válvula de escape de las fuertes tensiones sociales acumuladas en los años anteriores; y en cierto modo, también una reacción «popular» contra la creciente amenaza fascista.

No pretendo en este texto la discusión sobre estas interpretaciones. Solamente las he sacado a colación para recordar que, frente a esta especie de determinismo socio-económico de raigambre marxista, ha sido posible una explicación política de la quiebra del régimen republicano y de las causas de la guerra mucho más sólida. Gran parte de los mitos contruidos al calor de ese determinismo se han venido abajo con relativa facilidad al conocerse a fondo los mecanismos de la vida política republicana. Basta, al objeto de este trabajo, que pongamos un ejemplo de esto último. El funcionamiento del Parlamento republicano –y especialmente cuestiones tan importantes como las relaciones entre el gobierno y la mayoría parlamentaria que le sostenía, aspecto este en el que era de suma importancia el comportamiento disciplinado o no de los grupos parlamentarios– fue en muchos casos la verdadera causa de la parálisis legislativa y el responsable de que algunas leyes importantes fueran impracticables por el modo en que habían sido redactadas o diseñadas. Hubo, por tanto, graves problemas políticos en un régimen que pretendía recorrer caminos inexplorados hasta ese momento. Así, no siempre fue tan decisivo el contexto social y económico como se suele aducir.

La República estuvo sujeta, sobre todo, a un grave «problema de *eficacia* del sistema político»,<sup>1</sup> o lo que es lo mismo, a un mal funcionamiento de ese sistema, tanto porque las reglas de juego no estuvieran bien diseñadas como porque abundaron, como es sabido, los comportamientos políticos desleales.<sup>2</sup> Por eso, porque sabemos que la República adoleció de un déficit de *eficacia*, es necesario que sigamos investigando aspectos que hasta ahora no han despertado demasiado interés. Nada más relevante que prestar atención al proceso de toma de decisiones políticas, lo que nos lleva directamente al Parlamento. Fue esta institución la que los constituyentes republicanos convirtieron en una de las piezas centrales, si no la más importante, del engranaje institucional del régimen.

El Parlamento de la Segunda República se reunió por primera vez el 14 de julio de 1931,<sup>3</sup> fecha extraordinariamente simbólica. Sobre un total de 470 escaños se formaron once grupos parlamentarios –además de otros 37 diputados no clasifica-

1. VARELA (1978): 13.

2. Uno de los análisis más rigurosos de la cuestión de la lealtad, semilealtad y deslealtad en la vida política de la República en LINZ (1978): 160-171.

3. El régimen electoral fue aprobado por decreto de 8 de mayo de 1931. Respecto de la ley electoral de 1907, el decreto de mayo rebajó en dos años la edad para votar y sustituyó los distritos uninominales por circunscripciones más grandes. Las circunscripciones se hicieron coincidir con la provincia, estableciendo distritos propios para las ciudades de más de 100.000 habitantes. En total se fijaron 63 distritos. El decreto estableció asimismo un sistema de distribución de escaños mayoritario, aunque con dos limitaciones.

dos—, que permanecerían más o menos estables a lo largo de toda la vida de las Constituyentes. La excepción fue el grupo radical-socialista, formado por 55 diputados y liderado por los ministros Álvaro de Albornoz y Marcelino Domingo, que se dividió en dos en el verano de 1933, momento en que el partido estuvo a punto de desaparecer al marcharse la facción dirigida por Félix Gordón Ordás, partidarios —contra la opinión de Albornoz y Domingo— de abandonar la coalición de gobierno con los socialistas. En general, por tanto, las Cortes Constituyentes, a diferencia de las que le sucedieron, gozaron de una relativa estabilidad, sólo rota a partir de la primavera de 1933, después de casi dos años de intensa actividad legislativa.<sup>4</sup>

Hubo, sin duda, un factor que condicionó especialmente el funcionamiento del Parlamento republicano: la ruptura absoluta que se produjo tanto en la elite parlamentaria como en el sistema de partidos con relación a la Restauración. «Combinados los tres parlamentos republicanos» —ha escrito Payne— «sólo un 11,7 por ciento del número total de diputados se había sentado en el Parlamento de la Monarquía constitucional.»<sup>5</sup> Baste recordar que el PSOE, que en las elecciones generales de 1931 obtuvo más de cien escaños, nunca había pasado durante la Restauración de los siete diputados.

La dictadura de Primo de Rivera había herido de muerte tanto a la elite parlamentaria de la monarquía como al sistema de partidos. A eso se sumó el fracaso de todos los intentos de recomposición del turno en el intervalo de 1930-31 y la impotencia —si no abstención deliberada— ante el ascenso del movimiento republicano por parte de sectores importantes del campo monárquico. Todo eso debilitó sumamente el voto conservador, hasta el punto de que la derecha no republicana no consiguió en las Constituyentes más que una representación puramente testimonial.

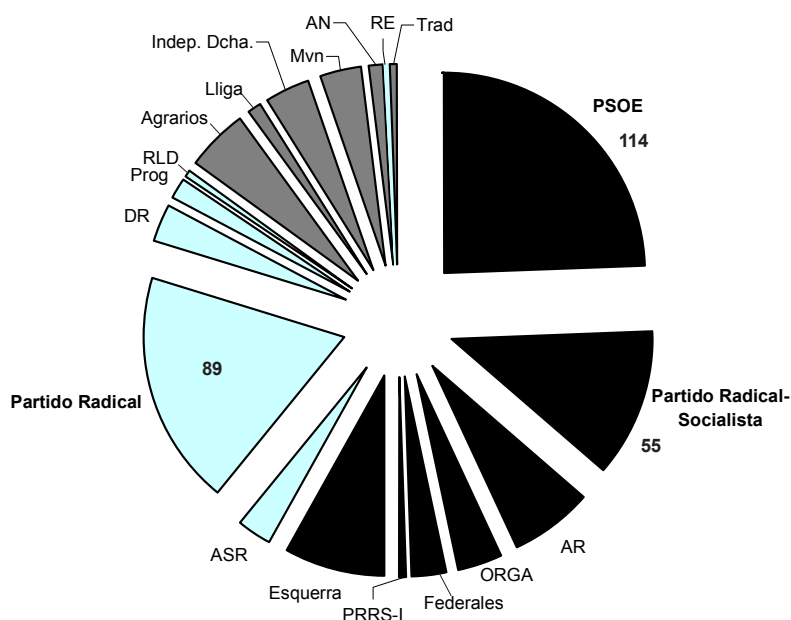
De este modo, el primer Parlamento republicano estuvo controlado por el Partido Socialista —primer grupo de la cámara con 114 diputados— y los tres grandes partidos republicanos (el Partido Radical, de Alejandro Lerroux —89 diputados—; el Partido Republicano Radical-Socialista, de Álvaro de Albornoz y Marcelino Domingo —55 diputados—, y la Acción Republicana de Manuel Azaña —31 diputados—) y formado por una nueva elite, entre la que destacaban por amplia mayoría las clases medias profesionales y burocráticas, que suponían hasta un 81 por ciento del total de escaños.

4. Un resumen de la vida de las Cortes republicanas en CABRERA (1995a).

5. PAYNE (1995): 78. Menos del quince por ciento de los diputados constituyentes habían tenido alguna experiencia previa como parlamentarios durante la Restauración. LINZ (1972).



CORTES CONSTITUYENTES 1931



PSOE: Partido Socialista Obrero Español; PRRS: Partido Republicano Radical-Socialista; AR: Acción Republicana; ORGA: Republicanos gallegos; PRRS-I: Partido Republicano Radical-Socialista Independiente; ASR: Agrupación al Servicio de la República; PR: Partido Republicano Radical; DR: Derecha Republicana; Prog: Partido Progresista; RLD: Republicanos Liberal-Demócratas; Indep. dcha.: Independientes de derecha; Mvn: Minoría vasco-navarra; AN: Acción Nacional; RE: Renovación Española; Trad: Tradicionalistas

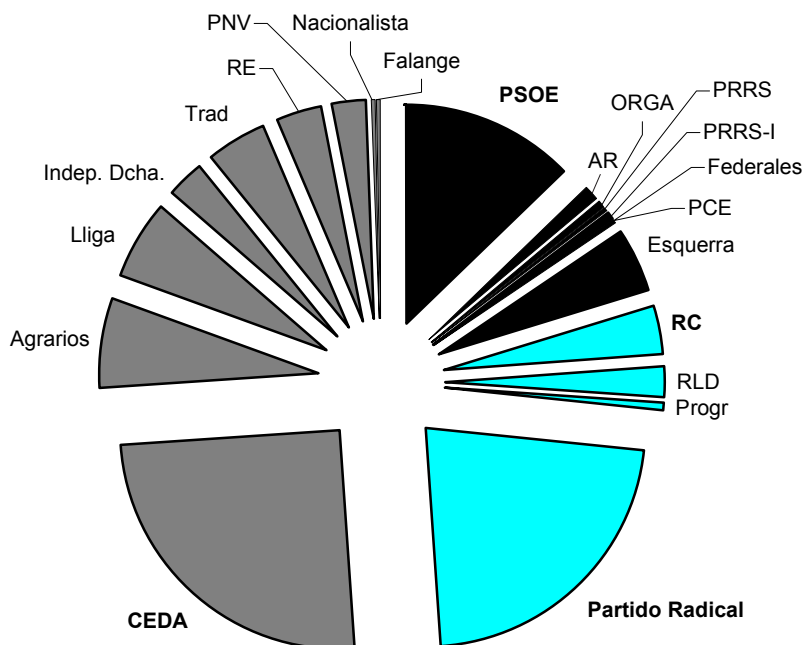
Las Constituyentes aprobaron la Constitución en diciembre de 1931, pero no se produjo entonces su disolución, sino que prosiguieron su trabajo durante un año y medio más. En octubre de 1933, después de la caída del gobierno Azaña –apoyado básicamente por socialistas, radical-socialistas y azañistas– y del intento frustrado de formación de gobierno de Lerroux, se convocaron elecciones generales. Puesto que era la primera consulta electoral después de aprobada la Constitución, no es extraño que las elecciones generales de noviembre de 1933 se convirtieran en una especie de referéndum constitucional.

Presidida por la ley electoral aprobada en julio de ese mismo año, la nueva consulta deparó un Parlamento por completo diferente al disuelto.<sup>6</sup> Si en 1931 había habido una ruptura total con el sistema de partidos y las elites anteriores, las elecciones de 1933 no sirvieron para consolidar los cambios sino para configurar un escenario de nuevo diferente. Se mantuvo la fragmentación parlamentaria, con una docena de grupos, así como la relativa debilidad de los tres grupos mayoritarios, que juntos apenas sobrepasaban el cincuenta por ciento de los escaños. Ahora, la mayoría

6. La ley electoral de 1933 reforzó el carácter mayoritario del sistema. Véase GARCIA MAHAMUT (2000): 18.

se había desplazado hacia el centro-derecha y derecha, mientras que los socialistas habían sufrido una importante sangría de diputados, mortal en el caso de la izquierda republicana. No obstante, volvía a repetirse una situación similar a la de las anteriores Cortes: por un lado, el grupo parlamentario más numeroso era el de un partido semileal al régimen, la CEDA –como había sido el caso del PSOE en la cámara anterior–, y por otro, el primer gabinete no lo presidió el jefe de esa minoría mayoritaria, sino el líder del principal partido republicano, Alejandro Lerroux.

CORTES 1933



PSOE: Partido Socialista Obrero Español. PRRS: Partido Republicano Radical-Socialista; AR: Acción Republicana; ORGA: Republicanos gallegos; PRRS-I: Partido Republicano Radical-Socialista Independiente; PR: Partido Republicano Radical; RC: Republicanos conservadores; DR: Derecha Republicana; Prog: Partido Progresista; RLD: Republicanos Liberal-Demócratas; CEDA: Confederación Española de Derechas Autónomas; Indep. dcha.: Independientes de derecha; Mvn: Minoría vasco-navarra; PNV: Partido Nacionalista Vasco; RE: Renovación Española. Trad: Tradicionalistas; PCE: Partido Comunista de España

Así pues, la República parecía condenada a tener gobiernos de coalición; aunque esta vez con el problema añadido de que los dos principales partidos que apoyaban al Gobierno, el Radical y la CEDA, se habían presentado a las elecciones con propuestas de revisión constitucional y de rectificación de la política izquierdista del primer bienio. Ni la discontinuidad ni la inestabilidad eran, a priori, ingredientes adecuados para reforzar la legitimidad de las instituciones republicanas, y más en concreto del Parlamento.

Por si eso fuera poco, enseguida los socialistas y la izquierda republicana, muy mermados en número de escaños, se lanzaron a una campaña de agitación y denun-

cia contra la nueva mayoría, a la que acusaron de querer dismantlar la República. Para quienes habían fundado el régimen y hecho la Constitución, el Parlamento reunido en diciembre de 1933 era una institución ilegítima. No es extraño que la vida de las Cortes del segundo bienio no fuera muy apacible: de un lado la agitación revolucionaria que protagonizaron los socialistas, por no hablar de los anarquistas; y de otro, la ambigüedad del grupo cedista, mayoritario pero excluido de la dirección del Gobierno. El resultado fue un Parlamento más inestable que el anterior, con ejecutivos más cortos y débiles —aunque presididos en su mayor parte por la misma persona, Lerroux, al menos hasta septiembre de 1935—, y en que se pusieron de relieve, con más crudeza que en el bienio anterior, los lastres derivados de la confusa y compleja relación entre el Parlamento, el Gobierno y la presidencia de la República.

El segundo Parlamento republicano fue disuelto en las Navidades de 1935, justo cuando cumplía dos años de vida. Vino precedido de la crisis del Partido Radical a raíz del escándalo del estraperlo y fue decisión del entonces presidente de la República, Alcalá-Zamora, opuesto a confiar la formación de gobierno al jefe del grupo mayoritario de la cámara, el cedista Gil Robles. Tras esa decisión, sin duda una de las más trascendentales para el futuro del régimen,<sup>7</sup> se sucedieron acontecimientos decisivos para la quiebra del régimen republicano. El primero, las elecciones generales celebradas el 16 de febrero de 1936, en las que la única opción republicana de centro-derecha, el Partido Radical, prácticamente desapareció, y el ensayo de partido de centro, auspiciado por el presidente de la República y dirigido por Manuel Portela Valladares, fracasó por completo, víctima de un enfrentamiento a suma cero entre el Frente Popular, formado por las izquierdas y los republicanos, y el Frente Antirrevolucionario, liderado a la derecha por la CEDA. Sin duda, el sistema electoral tuvo consecuencias demoledoras para el débil sistema de partidos.

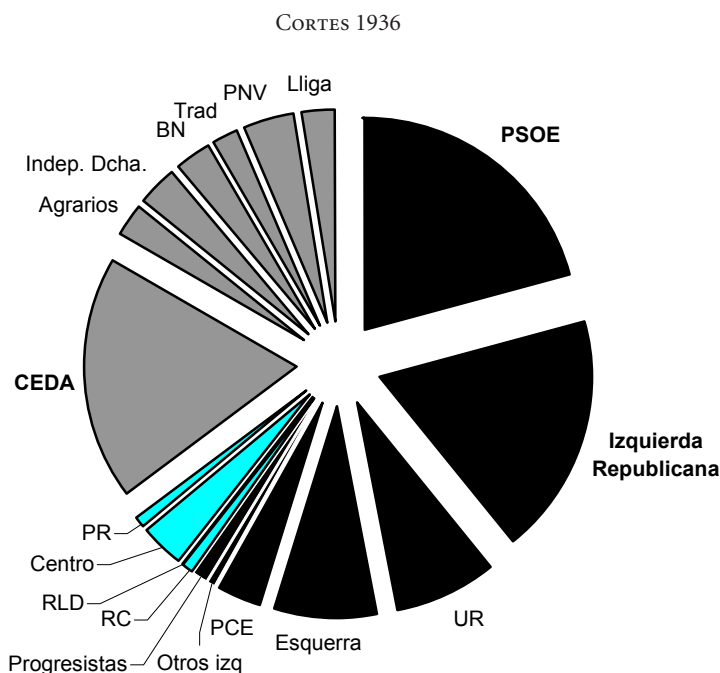
A las elecciones le sucedió una tremenda polarización política, una fuerte inestabilidad social y, en definitiva, el hundimiento del orden público. En ese clima echó a andar el nuevo Parlamento, abierto el 15 de marzo de 1936. Ya en la discusión de actas se reprodujo en el hemiciclo el clima de enfrentamiento civil que se escenificaba en las calles, cuando la mayoría del Frente Popular, con una actitud violenta e intimidatoria, privó arbitrariamente a varios diputados conservadores de sus actas. Poco después, la nueva mayoría decidió, además, destituir al presidente de la República —apoyada en esto por la CEDA—, en un acto que, aun siendo constitucional, venía a significar un golpe irreparable a la credibilidad de la más alta magistratura del Estado.<sup>8</sup> El entonces presidente de la Mesa del Congreso, el ex radical Martínez Barrio, se hizo cargo interinamente de la jefatura del Estado, hasta que el 10 de mayo Azaña fue elegido presidente de la República. Días después, Casares Quiroga, hombre de la confianza del nuevo presidente, formó el gobierno que habría de hacer frente al golpe de estado de julio de 1936 y al inicio de la Guerra Civil.

Estas segundas Cortes ordinarias mantuvieron algunos de los rasgos que habían venido siendo habituales en sus antecesoras, como la fragmentación y la disconti-

7. La inoportuna disolución de las Cortes en enero de 1936 fue uno de esos *turning points* que decidieron —para mal— el futuro del régimen republicano. LINZ (1978): 176 y sig.

8. El debate sobre la destitución de Alcalá-Zamora, en DSC, n.º 11, abril de 1936.

nuidad en la elite parlamentaria. Así, en marzo de 1936, al igual que había ocurrido en diciembre de 1933, la proporción de diputados noveles volvió a superar el 50 por ciento. Basta observar el interior del grupo parlamentario socialista para hacerse una idea de la importancia de esa discontinuidad: el 72,5 por ciento del total de los diputados que se sentaron en los parlamentos republicanos sólo participaron en una legislatura, frente al 10,5 por ciento que lo hicieron en las tres o el 17 por ciento en dos de ellas.<sup>9</sup>



PSOE: Partido Socialista Obrero Español; Izquierda Republicana (incluye ORGA); UR: Unión Republicana; PR: Partido Republicano Radical; RC: Republicanos Conservadores; DR: Derecha Republicana; Progresistas: Partido Progresista; RLD: Republicanos Liberal-Demócratas; Centro: Partido de Centro; CEDA: Confederación Española de Derechas Autónomas; Indep. dcha.: Independientes de derecha; Mvn: Minoría vasco-navarra; PNV: Partido Nacionalista Vasco; RE: Renovación Española; Trad.: Tradicionalistas; BN: Bloque Nacional (incluye Renovación Española); PCE: Partido Comunista de España.

Que la historia del Parlamento republicano desde julio de 1931 hasta el verano de 1936 fuera tan agitada y que no hubiera apenas continuidad en la elite parlamentaria son características muy ligadas a lo que, a mi entender, fueron los dos grandes condicionantes políticos de la vida parlamentaria. Por un lado, el hecho de que predominara entre la mayoría de los constituyentes –con la excepción de la derecha republicana– la opinión de que la República era una oportunidad revolucionaria y, por tanto, que ese espíritu debía trasladarse a la definición de las reglas de juego, a la Constitución. Por otro lado, y como consecuencia de lo anterior, se llegó a una

9. LINZ (1972): 362 y sig.; CONTRERAS (1987).

patrimonialización del régimen y la consiguiente identificación de la Constitución con la ideología de la coalición de izquierdas que la aprobó y que luego gobernó durante todo el primer bienio. Ambas circunstancias fueron, en gran medida, las responsables de que las Cortes republicanas padecieran un profundo déficit de legitimidad, amén de la inestabilidad, la obstrucción y la discontinuidad.

## **2. El Parlamento, los partidos y el orden constitucional**

Por decisión de los constituyentes republicanos, las Cortes fueron el centro de la toma de decisiones políticas en el nuevo régimen y, por tanto, el principal de los escenarios de representación del sistema de partidos. Según el artículo 51 de la Constitución, primero de los dieciséis que formaban el título IV, dedicado íntegramente a las Cortes, la potestad legislativa residía únicamente en el pueblo, que la ejercía «por medio de las Cortes o Congreso de los Diputados». El cambio con relación a la Constitución de 1876 era histórico: había sido suprimida definitivamente para la historia constitucional española la antigua soberanía compartida de las Cortes con el rey.<sup>10</sup> El Parlamento quedaba como la única expresión legítima de la soberanía nacional; sus representantes, elegidos, según el artículo 52, por sufragio universal, igual, directo y secreto, constituían el sagrado depósito de la voluntad nacional. Quedaba fijada, por tanto, una única fuente legítima del poder y un único depositante de esa soberanía. Se cumplía así una de las reivindicaciones más importantes de los grupos políticos que habían vivido al margen de la monarquía.

Las Cortes representaban legítimamente al soberano. Y puesto que este era uno e indivisible, y era firme y antigua la voluntad de la izquierda española de que su representación no se fragmentara, la Constitución de la República estableció que existiera una sola cámara. Por eso, el título IV no incluyó una segunda cámara o Senado.<sup>11</sup>

En un claro afán por no abandonar a la costumbre el funcionamiento de la cámara, el título IV de la Constitución reguló aspectos tan importantes como los períodos de sesiones de forma bastante detallada, aunque no exenta de ambigüedad. El interés de los constituyentes era manifiesto; se trataba de que el Parlamento republicano no padeciera de las mismas dolencias que a su juicio habían desvirtuado el funcionamiento de los parlamentos monárquicos: suspensión arbitraria y reiterada de los períodos anuales de sesiones, mayorías débiles y fragmentadas por un exceso de personalismo y un grado de actividad legislativa muy bajo.

10. Para comparar las nuevas Cortes republicanas con el Parlamento de la Restauración interesa CABRERA (1995b) y CABRERA (dir.) (1998).

11. Había un sector de la opinión republicana, especialmente el del centro-derecha de Alcalá-Zamora, que hubieran preferido un sistema bicameral. Creían que un Senado serviría para contrarrestar las decisiones más radicales de la cámara baja y de este modo evitar que la vida política se polarizara en exceso al tener por única fuente de legitimidad las elecciones al Congreso. Pero la decisión final de los constituyentes se basó en la opinión mayoritaria, expresada por el socialista Jiménez de Asúa, de que el Senado debilitaría la representación nacional y destruiría el ideal democrático al que quería ajustarse el nuevo régimen. Véase DSCC, n.º 28, 27.8.1931, p. 642 y sig. Véanse también ALCALÁ-ZAMORA (1977):180-181; JIMÉNEZ DE ASÚA (1932); MARTÍNEZ BARRIO (1983): 66, y MORI (1933): IV, 9 y sig.

La vida parlamentaria quedó sometida a una reglamentación fijada de antemano: fue constitucionalizada, además de sometida a la postre a diversas normas reglamentarias. Mucho tuvo que ver en esto la influencia del constitucionalismo europeo de entreguerras. El resultado fue una ruptura voluntaria y consciente con la tradición parlamentaria liberal; atrás quedaron los tiempos en los que la costumbre, antes que las normas escritas, determinaban el funcionamiento de la institución parlamentaria. Obviamente, no fue un cambio desprovisto de antecedentes; el Parlamento de la Restauración ya había vivido transformaciones que respondían a esa tendencia a la reglamentación formal.<sup>12</sup> Pero ahora, en 1931, era ya por completo evidente.

Se optó, asimismo, por lo que Varela ha llamado un «parlamentarismo atenuado»,<sup>13</sup> esto es, un sistema donde la institución parlamentaria era el centro de la vida política, pero en el que también existía un ejecutivo relativamente estable y fuerte, al menos más de lo que lo había sido teóricamente en el régimen parlamentario clásico. Debía estar en mente de los constituyentes configurar un gobierno estable cuando decidieron constitucionalizar esa institución, considerándola por vez primera algo «autónomo, con organización y funcionamiento propios».<sup>14</sup>

En la práctica, sin embargo, el sistema previsto fue incapaz de imponerse al contexto. De hecho, el modelo de ejecutivo sólido y autónomo que deseaban algunos diputados constituyentes, y muy especialmente Azaña, se vio truncado muy pronto por las consecuencias de un sistema de partidos demasiado disperso e inestable, consecuencias que se hicieron sentir especialmente en el funcionamiento de los grupos parlamentarios y, en definitiva, en la autonomía y la capacidad legislativa del ejecutivo. El sistema de partidos fue, seguramente, la causa principal de la inestabilidad y la conflictividad reinantes en los cinco años de historia parlamentaria, además de un factor decisivo para las relaciones de los gobiernos republicanos con la presidencia de la República.

La decisión de primar al Parlamento –unicameral, además– en el proceso de toma de decisiones políticas, sin apenas contrapesos reales, fue un acto muy arriesgado en el contexto en el que se produjo, en medio de la irrupción de la movilización política a gran escala, con un sistema de partidos por completo nuevo y una elite parlamentaria prácticamente inexperta. De hecho, tuvo costes muy elevados para el funcionamiento de las Cortes y de sus recién estrenados grupos parlamentarios. Algunos creyeron que convertir un *parlamento liberal* en un *parlamento democrático* era coser y cantar; que bastaba con establecer la soberanía nacional, el sufragio universal y un reglamento parlamentario más democrático. Nada más lejos de la realidad.

Con todo, la experiencia republicana fue instructiva. Para empezar, demostró que en la vida parlamentaria los cambios radicales no siempre tienen las conse-

12. Sobre las reformas durante la crisis de la Restauración, véase CABRERA (1996).

13. VARELA (1978): 86.

14. Véase el título VI de la Constitución de 1931, artículos 86 a 93. Asimismo, la Constitución dotó al Gobierno de iniciativa legislativa y reguló el ejercicio del voto de censura, limitando y controlando su uso.

cuencias deseadas. Y las instituciones y las costumbres, cuando cambian, no lo hacen sólo porque teóricamente sea deseable que así ocurra. Abundan más las transiciones, y éstas suelen ser largas y no es raro que den lugar a situaciones contradictorias.

En definitiva, lo que queremos decir es que el paso de un parlamento de notables a un parlamento de partidos no era una tarea fácil. El proceso hacía tiempo que había empezado en muchos países europeos, también en España. E iba a durar bastante, mucho más de lo que algunos pensaban.<sup>15</sup> Era fundamental que una competencia política libre, leal con las reglas de juego, imperara en la vida pública. Pero también lo era que cambiara la estructura de incentivos y de intercambios vinculados al ejercicio de la política con la finalidad de adaptarla a una cultura de participación competitiva y partidista. Por todas estas razones el sistema de partidos acabó siendo tan importante para el funcionamiento del Parlamento republicano. Y no lo fueron menos, lógicamente, las correas de transmisión del sistema de partidos al congreso: los grupos parlamentarios.

En la política de notables «el partido era el grupo parlamentario» y los diputados «no debían su escaño a ningún aparato de partido» ni «recibían un sueldo [...] del Estado».<sup>16</sup> En teoría, esa situación cambió radicalmente en la Segunda República, pues los constituyentes republicanos decidieron dar por cerrado el capítulo de la política de notables, que identificaban con la corrupción electoral, la ineficacia parlamentaria y el inmovilismo. Sin embargo, como queda dicho, el camino que lleva de un parlamento de notables a un parlamento de partidos no es tan corto como pensaban algunos republicanos. Se trata de un camino muy relacionado con el modo en que se construyen organizaciones de partido modernas o con la manera en que se consigue un aumento significativo de la participación electoral. No es este el lugar adecuado para profundizar en estas cuestiones. Lo oportuno, por el momento, es el estudio del instrumento que aprobaron los diputados republicanos para primar a los partidos en la vida parlamentaria y para terminar con la política de notables: los grupos parlamentarios.

La desaparición de las antiguas secciones y el reconocimiento oficial de los grupos parlamentarios fue, sin duda, una de las grandes innovaciones de la vida parlamentaria republicana. Fue un paso adelante muy importante para la institucionalización de los partidos, tan típica luego de las constituciones de la posguerra europea.<sup>17</sup>

La existencia oficial de los grupos permitió diseñar una vida parlamentaria basada en sujetos colectivos antes que individuales. Así, las instituciones y los debates de la cámara se basaron en el principio de representación de los grupos y no de los

---

15. De hecho, todavía en la Europa posterior a la Segunda Guerra Mundial algunas democracias parlamentarias conservaban rasgos característicos de la política de notables. VINEN (2001): 438 y sig.

16. ARRANZ y CABRERA (1995): 87.

17. Sobre el origen histórico de los grupos parlamentarios en Europa véase GARCÍA GUERRERO (1996): 65-79. También interesa CILLÁN (1985): 380 y sig. Los grupos parlamentarios habían sido regulados en otros países europeos en los años posteriores a la Gran Guerra: en Francia en 1914, en Italia en 1919 y en Alemania en 1922.

diputados. Tanto las comisiones como la Diputación Permanente<sup>18</sup> estaban formadas en proporción a los grupos. Y los debates fueron regulados para que se oyera y primara la voz de los representantes de las minorías parlamentarias. Además, el reglamento estableció que el cargo que tuviera un diputado en una comisión lo era en virtud de su pertenencia a un grupo, por lo que si abandonaba el mismo también perdía el cargo.<sup>19</sup>

Como señaló Varela, esta situación era consecuencia natural de un sistema político en el que, en teoría, los diputados debían su puesto a la organización del partido. Por tanto, parecía lógico que el Parlamento respondiera al nuevo protagonismo de los partidos en la vida política. Sin embargo, conviene tener en cuenta que ningún precepto obligaba a que los grupos fueran fiel reflejo de los partidos. De hecho, los diputados no fueron vinculados constitucionalmente al partido por el que habían sido elegidos, tal y como querían los socialistas. Así pues, cada diputado podía adscribirse al grupo que quisiera con independencia de si su escaño se lo debía o no a un partido concreto.<sup>20</sup>

En la práctica, la actuación de los grupos en la vida parlamentaria varió, como no podía ser de otro modo, de acuerdo con la capacidad de cada partido para controlar a sus propios diputados. Fue el funcionamiento de cada grupo lo que en verdad decidió si el Parlamento republicano podía llegar a ser un parlamento de partidos. Y esto a su vez dependía de aspectos de la vida interna del partido: su antigüedad, la fortaleza de su organización, su implantación territorial, el tipo de liderazgo, su unidad...

### 3. Los grupos parlamentarios

En sus cinco años de vida, el Parlamento republicano estuvo sujeto a dos reglamentos de régimen interno. Durante todo el primer bienio, incluido el período de provisionalidad hasta la aprobación de la Constitución, la cámara estuvo regida por un reglamento provisional decretado por el Gobierno antes de la primera reunión de las Constituyentes, que lo ratificarían algo más tarde.<sup>21</sup> Pero el reglamento definitivo no se discutió ni aprobó hasta 1934, ya en pleno período de gobiernos de centro-derecha. En todo caso, y dejando a un lado los cambios entre uno y otro, lo que

18. La existencia de una Diputación Permanente, recogida en el artículo 62, fue una de las novedades más importantes de la Constitución de 1931 con relación a las Cortes. Tenía algunos antecedentes en el constitucionalismo español, especialmente en el texto de 1812, pero también existían organismos parecidos en algunas constituciones europeas de entreguerras, como la de Weimar o la de la república austriaca. CILLÁN (1985: 414 y sig.) recuerda que la Diputación había sido regulada extensamente en el reglamento de 1821, durante el Trienio. Por su parte, HERRERO (1935: 26) atribuye la Diputación más a influencia extranjera que a la tradición española.

19. Los reglamentos omitieron cualquier referencia a la relación de los grupos parlamentarios con el ejecutivo o con la jefatura de la República. Nada se dijo, por tanto, sobre el papel que podían jugar los jefes de las minorías en la etapa de consultas que seguía el jefe del Estado antes de encargar la formación de gobierno.

20. VARELA (1978): 66. También GARCÍA MAHAMUT (2000): 7 y sig.

21. El reglamento provisional de 1931 sustituía al antiguo reglamento de la Restauración, que había sufrido una importante reforma en 1918. Sobre esta reforma, véase CABRERA (1996).



aquí nos interesa es que ambos fueron redactados con la idea de diseñar una cámara en la que los protagonistas fueran sujetos colectivos, esto es, que el protagonismo en los debates y la toma de decisiones correspondiera a unos nuevos actores: los grupos parlamentarios. Todos los diputados –decía el artículo 11 del reglamento de 1934– debían presentar a la Mesa «una declaración firmada que exprese la fracción o grupo de la cámara a que desea quedar adscrito». Los grupos quedaban formados con un mínimo de 10 diputados y tenían derecho a estar presentes en las comisiones «en proporción a su fuerza numérica» (artículo 12).<sup>22</sup>

A donde no alcanzó ninguno de los reglamentos fue a fijar el modo en qué tenían que comportarse los diputados en las votaciones con relación al criterio de su grupo. Tanto este trascendental aspecto relacionado con la disciplina de los grupos como otros de similar relevancia referidos al día a día de la vida de los grupos se dejaron como parte de la capacidad de autorregulación de cada minoría. El artículo 13 del reglamento de 1934 reconoció esa potestad de cada grupo de acordar su «propio régimen interior». Sin embargo, no todos aprovecharon esa posibilidad, algo ya de por sí muy significativo del escaso interés de muchos diputados en fijar normas de funcionamiento que pudieran socavar su autonomía personal. Hubo grupos que no tenían detrás un partido consolidado y fuerte que impusiera una disciplina y un programa, como fue el caso de los dos principales representantes de la izquierda republicana: los Radical-Socialistas y los de Acción Republicana. Pero también hubo ejemplos de lo contrario, como el de los dos partidos más poderosos de la vida política republicana, el PSOE y la CEDA, que intentaron racionalizar y regular la estructura organizativa de sus respectivos grupos parlamentarios y la toma de decisiones en el interior de los mismos. Sin duda, debido al peso de estos dos últimos partidos en el primer y el segundo bienio respectivamente, la experiencia de sus grupos parlamentarios es muy reveladora del funcionamiento general de las Cortes republicanas. Más todavía si tenemos en cuenta que ambos fueron fuerzas semileales, esto es, que tanto en la teoría como en la práctica se comportaron como si el régimen republicano fuera sólo un accidente con los días contados.

#### EL GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA

Algunos aspectos del funcionamiento de un grupo parlamentario, como el grado de disciplina que observan sus miembros en las votaciones o las características de su régimen interno, son buenos indicadores de la naturaleza del partido político que está tras esa minoría. El hecho de que un grupo mantenga una buena disciplina no significa necesariamente que el partido lo controle férreamente. Sin embargo, suele ocurrir que un partido político dotado de una buena infraestructura organizativa y poderoso desde el punto de vista electoral, casi siempre se las arregla para controlar a su grupo parlamentario y someterlo a una férrea disciplina. Más aún, si la solidez de su organización llega al extremo de tener perfectamente centralizada y controlada la designación de candidatos a las elecciones, el partido hace al diputado y el

22. Los que no declarasen adscripción alguna podían ser agrupados por la Mesa en «concepto de indefinidos o independientes». Tanto el reglamento de 1934 como el provisional pueden consultarse en los apéndices a GIL ROBLES (1971): 704 y sig.

diputado se debe al partido. Este fue, más o menos, el caso de la minoría parlamentaria socialista durante la Segunda República.

Cuando los diputados socialistas empezaron su trabajo en las primeras Cortes republicanas, lo hicieron sin poder apoyarse en una tradición parlamentaria propia. En verdad, la experiencia parlamentaria de los socialistas era prácticamente nula. Salvo cinco, el resto de los más de cien diputados socialistas elegidos en 1931 no habían estado nunca en el Congreso. Y los estatutos más recientes del PSOE, que databan de 1928, no recogían mención alguna al grupo parlamentario. No obstante, al menos podía deducirse de aquellos estatutos que los diputados debían subordinarse siempre y en todo caso al comité ejecutivo del partido.

Ante esas circunstancias, en el verano de 1931, nada más reunirse las Constituyentes, los ciento catorce diputados que integraron la minoría socialista actuaron con celeridad para hacer frente a ese vacío normativo, aprobando en breve su propio reglamento interno. Fue decisión y responsabilidad del grupo parlamentario; el partido no intervino hasta la reunión del Congreso de junio del año siguiente, en 1932, momento en el que procedió a juzgar la acción de su minoría durante ese primer año de vida parlamentaria.

El reglamento del grupo parlamentario socialista fue pionero en aquellas Cortes Constituyentes. Estableció que todos los diputados afiliados al PSOE deberían pertenecer a esa minoría y someterse a su disciplina. Para los socialistas, de siempre devotos de la organización, era prioritario dejar bien claro que sus diputados eran tales en virtud del partido y, por tanto, a él y a su grupo debían completa obediencia y lealtad.<sup>23</sup>

Para regular y controlar la vida interna del grupo y sus relaciones externas se creó una Comisión Directiva, compuesta por un presidente, un vicepresidente, un secretario y dos diputados. Como prueba de la subordinación del grupo a los dictados del partido, se recomendó –aunque no obligó– que los cargos de esa comisión coincidieran con los de los órganos de dirección del partido.

Al presidente correspondía dirigir la participación del grupo en los debates parlamentarios y representarle ante el Gobierno y ante los demás grupos de la cámara. La minoría se reuniría con carácter obligatorio y mínimo todos los jueves de cada semana; además, los diputados socialistas debían contribuir con una cuota obligatoria al mantenimiento de la recién creada Oficina del Grupo Parlamentario, buen ejemplo del interés de los socialistas en reforzar la naturaleza propia del grupo, aun cuando su subordinación política al partido quedara fuera de toda duda.

Los diputados socialistas podían formular libremente preguntas, ruegos e interpelaciones, pero quedaban obligados a comunicar previamente sus intenciones al presidente de la minoría, quien podía ejercer un «veto suspensivo» si lo consideraba oportuno, a la espera de que se pronunciara la Comisión Directiva, a la que correspondía determinar la orientación de los debates y fijar qué diputados habrían de intervenir en la cámara.

En definitiva, la minoría socialista estaba sometida teóricamente a una fuerte disciplina, dependiendo por completo de la voluntad política del partido, si bien

23. El reglamento de la minoría socialista se publicó en *El Socialista* (17.7.1931).

dentro de una autonomía más o menos reconocida. ¿Qué ocurrió en la práctica? Ambas realidades, minoría y dirección del partido, se respetaron mientras las diferencias ideológicas no afectaron a la unidad interna del partido. Los problemas llegaron cuando se planteó la gran cuestión que el PSOE no había resuelto ni antes de la proclamación del nuevo régimen ni en sus primeros meses: qué papel debía representar un partido que se definía como marxista y revolucionario en un régimen como la República de carácter parlamentario y constitucional. Surgieron discrepancias agudas, que se acrecentaron con el malestar que produjeron en las clientelas del partido y del sindicato socialista algunas de las políticas de seguridad del gobierno Azaña durante el año 1932. La situación acabó complicándose todavía más cuando la candidatura socialista sufrió una severa derrota electoral en las elecciones generales de noviembre de 1933, y, acto seguido, aunque no sin alguna oposición interna, la dirección del partido decidió recuperar el poder a través de la revolución.<sup>24</sup>

Por otra parte, había algunos aspectos que impidieron que la teoría funcionara tal y como hubieran deseado los dirigentes del Partido Socialista. Había muchos diputados que debían su escaño a alguna de las poderosas agrupaciones locales del partido, lo que significaba que no sólo tenían que responder ante el grupo parlamentario sino que se debían a las preferencias políticas y los intereses de sus electores locales. Esta fue, de hecho, una diferencia sustancial con la derecha católica, en la que, como vamos a ver, la designación de candidatos estaba mucho más centralizada y controlada por la dirección del partido.<sup>25</sup>

Asimismo, durante el primer bienio se abrieron dos importantes grietas en la unidad y disciplina de la minoría socialista. Por un lado, la rivalidad latente que existió entre las elites socialistas, especialmente entre las procedentes del sindicato y aquellas otras que quisieron controlar el partido e imponerle una estrategia política independiente de los intereses del corporativismo sindical. Y por otro, la que resultó de las imposiciones de los ministros socialistas sobre los diputados del grupo parlamentario, cuyo malestar con algunas políticas del Gobierno se hizo patente a raíz de acontecimientos como el episodio de Casas Viejas a principios de 1933. Pero hay incluso ejemplos anteriores en el tiempo: en octubre de 1931 los ministros socialistas tuvieron que emplearse a fondo para que su minoría respaldara la modificación del dictamen del artículo 26 de la Constitución, defendido por Acción Repu-

24. Las tensiones entra la minoría y los órganos de dirección del partido se hicieron sentir también después de la Revolución de Octubre, cuando, a finales de 1935, el Comité Nacional quiso aumentar su control sobre el grupo parlamentario, presidido entonces por Largo Caballero y contrario a la dirección política del Comité Nacional. Sobre el funcionamiento del grupo socialista, véase CONTRERAS (1981): 143 y sig. Según ARRANZ (1995: 100), fue la Ejecutiva del PSOE la que en la práctica supervisó y controló toda la actividad del grupo parlamentario.

25. Como ha estudiado ARRANZ (1995: 97), el PSOE parecía un partido de legitimación interna e institucionalización fuerte, en el que primaban los incentivos colectivos y un liderazgo histórico fuerte. Pero sólo lo parecía, porque en realidad tenía: fragmentación del liderazgo desde la muerte de Pablo Iglesias, institucionalización tardía (después de IGM), centralización débil y legitimación externa (subordinación a la UGT). La consecuencia más importante de esa legitimación externa es que el partido no fue una maquinaria burocrática independiente y volcada a las elecciones, «capaz de generar un grupo parlamentario importante» e independiente. Además, la tradición del partido no eran precisamente la de organizarse para las elecciones sino para las huelgas generales revolucionarias.

blicana pero que disgustaba profundamente a los diputados socialistas; otro tanto ocurrió con motivo de la elección de Alcalá-Zamora como presidente de la República a finales de ese mismo año, candidato que no era bien visto por muchos diputados socialistas. En ambos casos la minoría acabó comportándose de forma disciplinada, pero conviene tener en cuenta que a menudo esa disciplina no fue resultado de una unidad interna sólida, sino de la lealtad al partido y secundariamente del respeto a las normas internas.<sup>26</sup>

#### LA MINORÍA POPULAR AGRARIA

También con fuertes divisiones internas y desde luego menos disciplinada que la socialista, aunque a la vez más centralizada y forjada en torno a un liderazgo único e indiscutible, destacó por su importancia la minoría formada por los diputados cedistas tras las elecciones de noviembre de 1933, dirigida por el joven abogado José María Gil Robles. Autodenominada *Minoría Popular Agraria* y constituida en las Cortes del segundo bienio con un volumen de diputados muy similar al que había tenido en la legislatura anterior el grupo socialista, fue la segunda minoría más importante de la historia parlamentaria de la República.

La Minoría Popular Agraria fue el único grupo parlamentario de toda la República que tuvo un reglamento de régimen interno en verdad complejo y detallado. (Es este un aspecto, a priori, que contrasta con la afirmación tantas veces repetida acerca de la escasa institucionalización del grupo cedista y su profundo antiparlamentarismo.) El reglamento fue aprobado en 1934, al poco de ser constituida las primeras Cortes ordinarias, y determinó que formarían parte de esa minoría todos aquellos diputados que se hubieran adherido al programa de la CEDA. Esta primera diferencia con el Partido Socialista es importante: no se estableció una identificación estricta entre la condición de afiliado a Acción Popular —la médula espinal de la CEDA— y la de diputado de la Minoría Popular. El motivo de que se usara un criterio más amplio es doble: por un lado, se trataba de dar cabida en la minoría a todos aquellos que habían sido elegidos con el apoyo de la CEDA, aun cuando no fueran miembros de Acción Popular —hay que recordar, a este respecto, que a priori la CEDA era una coalición antes que un partido—, y por otro lado, la dirección quiso asegurarse de que todos los que se adscribieran a la minoría compartían el programa electoral de la CEDA y respetaban los acuerdos tomados por sus asambleas nacionales. (Un criterio, por tanto, de lealtad ideológica que, sin duda, plantea algunos interrogantes a propósito de otra de las afirmaciones comunes acerca de la CEDA: su condición de partido heterogéneo en el que el posibilismo gilroblista no era sino una facción minoritaria.) Quedaba claro, por tanto, que la Minoría Popular Agraria se constituía para defender los principios de la derecha católica posibilista, que eran los que los órganos directivos de la CEDA habían aprobado. Finalmente, para evitar dudas acerca de la subordinación de los intereses individuales al interés general

26. Por otra parte, sabemos que la minoría socialista, además de disciplinada, fue muy respetada por los diferentes cargos socialistas, que no acostumbraron a tomar decisiones importantes sin consultarla; muy especialmente en el caso de Besteiro, presidente del Congreso. Véase VIDARTE (1976).

del grupo, el reglamento determinó expresamente que quienes formaran parte de la minoría se someterían a ella en aras de una «disciplina plenamente eficaz».<sup>27</sup>

Como los socialistas, los diputados conservadores quisieron formalizar la gestión interna de su minoría creando un órgano permanente encargado de su dirección: un comité ejecutivo integrado por un presidente, dos vicepresidentes, tres vocales, un secretario y un vicesecretario. Decidieron, asimismo, que el presidente del grupo sería siempre el jefe político de la minoría, encargado de representarla ante la cámara, con «suprema autoridad» y con un «amplio voto de confianza» para resolver según su criterio aquellas situaciones que así lo exigieran.<sup>28</sup> Llama la atención que el reglamento, cuya vocación debía ser general, especificara en su artículo 9 un jefe de la minoría con nombre y apellidos, José María Gil Robles, elegido además por aclamación. Se trata, obviamente, de un síntoma más de la fortaleza del liderazgo de Gil Robles en la derecha católica, pero también, paradójicamente, de un indicador de debilidad interna o, si se quiere, de falta de confianza a medio y largo plazo en la unidad de la minoría y, por tanto, de necesidad de afianzar a priori un liderazgo único.

Seguramente, los miedos acerca de la cohesión del grupo hicieron que la Minoría Popular Agraria optara, a diferencia de los socialistas, por una regulación exhaustiva de aquellos aspectos relacionados con la disciplina de sus diputados: de un lado, los derechos y deberes de los diputados; y de otro, los procedimientos a seguir en las votaciones y las sanciones en caso de incumplimiento. El objetivo era, como reconocía el artículo 18, asegurar que la «unidad de criterio y la disciplina parlamentaria» se reflejaran «en la uniformidad de las votaciones». Por eso, los diputados cedistas tenían la obligación de contribuir al «decoro y prestigio parlamentario» del grupo, de prestar sus conocimientos a la tarea de representación de la minoría en las comisiones y, como en el caso de los socialistas, de dar cuenta al jefe de la minoría de sus intervenciones en la cámara antes de que se produjesen. Más importante, si cabe, era la prohibición a todos los integrantes de la minoría de hacer declaraciones a la prensa sobre política general que contradijeran los principios fundamentales del partido, al menos sin previa consulta a la dirección del grupo.

De este modo, el reglamento de la Minoría Popular Agraria estaba diseñado para conseguir que sus diputados se comportaran con la debida «lealtad y disciplina», especialmente en las votaciones del pleno de la cámara, de acuerdo con las decisiones tomadas previamente en el interior del grupo y teniendo presente que la falta de respeto a las normas podía conllevar en el caso más extremo la expulsión del diputado infractor, «previa invitación privada» a que el interesado se retirara voluntariamente.<sup>29</sup> En resumen, teóricamente la minoría de Acción Popular estaba sujeta a una

27. Sobre el reglamento, véase GIL ROBLES (1971): 835 y sig.

28. El reglamento creó también un Secretariado Técnico-Administrativo encargado de facilitar el trabajo de los diputados, preparando documentación, textos y disposiciones legales. Se advierte así el interés en dotar a la minoría de instrumentos que le permitan cumplir con las labores propias de un parlamento moderno, en que el diputado debe afrontar tareas cada vez más complejas que requieren de apoyo técnico.

29. Artículos 19 y 24 del capítulo IV («De las votaciones y sanciones») del reglamento de la Minoría Popular Agraria.

disciplina tan contundente como detallada y tenía una dirección dotada de amplios poderes, lo que aseguraba un alto grado de centralización en la toma de decisiones y en la imposición de medidas disciplinarias.

En cuanto a la relación con el partido, la situación del grupo popular-agrario era muy similar al de la minoría socialista. Formalmente era autónomo, pero en la práctica había dos aspectos que le subordinaban al partido: uno, la confusión del liderazgo del grupo y del partido en la persona de Gil Robles; y dos, la subordinación de la acción parlamentaria a los principios acordados por la dirección del partido. Además, las disposiciones adicionales que contenía el reglamento de la minoría decían que el Comité de ésta se integraría en el Consejo Nacional de la CEDA y que el partido tendría que dar el visto bueno al reglamento parlamentario del grupo. Así pues, a priori la subordinación de la Minoría Popular al partido era mucho más precisa que en el caso del grupo socialista.

Seguramente, el mayor afán regulador de la derecha católica se debió a la inseguridad que produjo entre sus dirigentes su condición de coalición de partidos. Gil Robles sabía, de hecho, que la tarea legislativa que estaba por venir podía dividir fácilmente a sus correligionarios y temía que la magnitud de la victoria electoral se convirtiera en un problema, al estar todavía por definir el papel que la CEDA habría de jugar en la gobernabilidad del régimen y en la futura revisión de la Constitución. Había que evitar, por tanto, que los diputados conservadores cayeran en la tentación de proceder en su actuación como miembros de partidos diferentes, interpretando cada cual como le viniera en gana el resultado del triunfo electoral del centro-derecha en noviembre de 1933. Como queda dicho, el riesgo de división también fue real en la minoría socialista, pero en ese caso, a diferencia de la derecha, había mucha más confianza en los mecanismos informales de presión sobre los diputados disidentes, quizá porque la tradición aseguraba una férrea lealtad al partido.<sup>30</sup>

Al final, pese a que la actividad legislativa de la CEDA acusó las diferencias de criterio que existían en su interior, no es menos cierto que Gil Robles pudo mantener un importante grado de disciplina en el comportamiento de su minoría a lo largo de todo el segundo bienio. Por eso pudo afirmar a posteriori que su grupo, aun estando colocado entre «aliados inseguros y oposiciones hostiles», había conseguido, contra todo pronóstico, que los «intentos de cisma» acabaran «siempre en el más absoluto fracaso».<sup>31</sup> A pesar de las tensiones y de las divergencias que se derivaron de las intenciones legislativas del sector democristiano de Giménez Fernández –ministro de Agricultura en el primer gabinete radical-cedista–, la Minoría Popular Agraria se mantuvo unida todo el segundo bienio, incluso después de situaciones tan complicadas como la Revolución de Octubre de 1934; la crisis de su socio, el Partido Radical, en el otoño de 1935, o, también por entonces, la negativa del presidente de la República de encargar la formación de gobierno a Gil Robles.<sup>32</sup>

30. También influyó en la orientación del reglamento de la Minoría Popular Agraria la propia experiencia de los diputados agrarios en el primer bienio, en especial la falta de disciplina y unidad de la derecha de la que Gil Robles se había quejado en numerosas ocasiones. Véase GIL ROBLES (1968): 50-51.

31. GIL ROBLES (1968): 183. Sobre la CEDA y la relación partido - grupo parlamentario interesa el análisis de ARRANZ (1995): 96; también TUSELL (1974) y MONTERO (1977).

32. Interesa el resumen crítico de ese bienio 1934-35 que hace PAYNE (1995): esp. 289-290.

## LAS MINORÍAS REPUBLICANAS

Hasta aquí el panorama *grosso modo* en que se desarrolló la acción parlamentaria de los grupos del PSOE y la CEDA, entre la disciplina, la subordinación al partido y los problemas de cohesión ideológica. El caso de los grupos parlamentarios de los tres principales partidos republicanos fue por completo diferente.

El más importante de éstos, y también el más centrista, el Partido Republicano Radical, encabezado por un líder histórico del republicanismo, Alejandro Lerroux, tuvo un grupo numeroso de diputados no sólo en las Cortes Constituyentes (89 escaños) sino también en el Parlamento del segundo bienio (102 escaños). De los otros dos, el Partido Republicano Radical-Socialista, el más escorado a la izquierda de los republicanos, próximo en muchos aspectos socio-económicos al discurso socialista, logró reunir más de sesenta diputados en las primeras Cortes, pero se escindió y prácticamente desapareció del arco parlamentario tras las elecciones de noviembre de 1933. Y el último, Acción Republicana, situado en un centro-izquierda muy alejado del lerrouxismo y proclive a pactar con los socialistas, fue más importante por el peso político de su líder, Manuel Azaña, que por la fortaleza de su grupo parlamentario, que apenas pasó de los treinta diputados en las Constituyentes y que no resistió a la debacle electoral de la izquierda republicana en las generales de 1933.

Ninguno de estos tres partidos tuvo un grupo parlamentario tan disciplinado y cohesionado como el de los socialistas. Acción Republicana no era ni de lejos un partido moderno sino un grupo de notables. Funcionó, por tanto, como le correspondía al tipo de partido que representaba; sus diputados, personalidades independientes y poco disciplinadas, actuaron muchas veces de acuerdo con sus intereses o inclinaciones personales. En verdad, Acción Republicana, un partido de nueva creación, no tenía una organización consolidada capaz de controlar al grupo parlamentario; todo lo contrario, su minoría era el origen del partido. En la práctica, si mantuvo la disciplina de voto en momentos delicados fue únicamente por la autoridad de que disfrutaba Manuel Azaña entre sus compañeros. Como se lamentó Giral, estos últimos sólo acataban la autoridad de Azaña y la mayor parte se habían incorporado al grupo por admiración hacia él, sin que necesariamente compartieran las ideas del partido. En ese sentido, el comportamiento del grupo de Acción Republicana durante el debate del artículo 26 de la Constitución, en octubre de 1931, fue muy significativo: el grupo sólo aceptó apoyar la modificación del proyecto de la Comisión de Justicia cuando Azaña intervino personalmente y exigió disciplina, y eso que el nuevo dictamen había nacido a iniciativa de diputados de esa misma minoría.<sup>33</sup>

En virtud de su estructura organizativa, Acción Republicana era un partido en el que la Asamblea Nacional de Delegados tenía un amplio poder, entre el que se encontraba la fiscalización del grupo parlamentario. Sobre el papel, el partido estaba fuertemente centralizado y era el Consejo Nacional el que elegía los diputados a Cortes. Pero esa era sólo la teoría. El artículo 16 de los Estatutos de Acción Republica-

---

33. AVILÉS (1985): 98. Sobre el debate del artículo 26, véase ÁLVAREZ TARDÍO (2002): 183-186. Sobre Azaña interesan MARCO (1998) y JULIÁ (1990).



na limitó el número de diputados que podían formar parte del Consejo Nacional a 7 sobre un total de 25. Pero como señaló Espín, eso «no impidió que la minoría parlamentaria, pletórica de destacadas personalidades, tuviera una actuación de más importancia que la de mera mandataria».<sup>34</sup>

Las razones que explicaron el peso político de la minoría parlamentaria se pueden resumir así: primero, fueron los diputados los que personalmente levantaron el partido en cada una de sus circunscripciones; segundo, era el prestigio profesional y la acción política de cada uno de los diputados lo que daba fuerza al partido y no una organización autónoma; tercero, los diputados aprovecharon sus cargos para fortalecer su control sobre sus respectivas circunscripciones, por lo que no dudaron en defender intereses locales por encima de los del partido, y cuarto, los cargos del partido no estaban remunerados, a diferencia del de diputado.

En la práctica, por tanto, era la minoría parlamentaria de Acción Republicana y no el Consejo Nacional la que tomaba las decisiones políticas más importantes, como por ejemplo el apoyo parlamentario al Gobierno. Ahora bien, no hay que pasar por alto que esa situación tuvo mucho que ver con la opinión que Azaña tenía del Parlamento y del partido. Azaña era partidario de gobiernos fuertes, apoyados en mayorías parlamentarias disciplinadas y ajenas a los tejemanejes de los partidos. Pero a diferencia de Lerroux, recelaba de las tareas de organización interna del partido y deseaba que los ministros controlaran férreamente a sus respectivas minorías, no dejándose guiar por las confabulaciones y los intereses de sus respectivas clientelas partidistas. Apenas dedicó tiempo a fortalecer el partido y prepararlo para que fuera capaz de funcionar autónomamente en un marco de democracia competitiva y para que pudiera prescindir a medio plazo de las personalidades que formaban su grupo parlamentario y que controlaban las distintas agrupaciones provinciales. En resumen, Azaña no demostró demasiado interés por construir algo distinto de un partido de notables, lo que acabó teniendo serias consecuencias para la cohesión y la solidez política de su grupo parlamentario.

Con todo, la disciplina de la minoría de Acción Republicana en las Cortes Constituyentes fue muy elevada si se compara con la del Partido Radical-Socialista. El grupo parlamentario liderado por Álvaro de Albornoz y Marcelino Domingo, el tercero en importancia en las Cortes Constituyentes, se convirtió en poco tiempo en la minoría más rebelde y alocada de la cámara. Carente de cualquier reglamento propio, el grupo parlamentario de los radical-socialistas ni siquiera tuvo, como en el caso de Azaña, un liderazgo indiscutido y estable. No tardaron en aparecer corrientes de opinión enfrentadas en un grupo en el que la división –amén de las actitudes extremistas y de las rivalidades internas– acabó siendo un problema crónico y, por tanto, de consecuencias fatales para los ejecutivos a los que prestó su apoyo, en especial para el que dirigió Azaña durante el primer semestre de 1933.<sup>35</sup>

34. ESPÍN (1980): 260.

35. Uno de los episodios más significativos de la indisciplina de los diputados radical-socialistas se vivió con motivo de la discusión de la cuestión religiosa en octubre de 1931. Véase ÁLVAREZ TARDÍO (2002): 184. Sobre los radical-socialistas, véase el testimonio de DOMINGO (1934) y también AVILÉS (1985).



Sin duda, por lo que se refiere al primer bienio, la actitud indisciplinada y personalista de los diputados radical-socialistas impidió que su grupo contribuyera a hacer del Parlamento republicano un parlamento de partidos. Tampoco fue de mucha ayuda la minoría del Partido Radical, que pese a su relevancia no cumplió demasiado bien con la tarea de fortalecer la institución parlamentaria.

El grupo presidido por Lerroux, que tenía tras de sí el partido republicano más importante de los presentes en la cámara, se asemejó en algunos aspectos decisivos al caso de Acción Republicana. Primero, porque los diputados radicales permanecieron agrupados y disciplinados más por su lealtad a una persona, Lerroux, que a una organización y un ideario. Segundo, por la presencia de un fuerte personalismo que hizo que muchos diputados radicales debieran su puesto a su propio poder local antes que al apoyo del partido. Y tercero, porque los cargos de dirección del partido estaban ocupados mayormente por diputados, lo que impedía que existieran verdaderos controles externos del trabajo de la minoría.

No obstante estas semejanzas con la política de notables de la minoría azañista, la minoría radical también tuvo sus peculiaridades, entre ellas una especialmente relevante para su actividad parlamentaria. El Partido Radical tenía, por tradición, un discurso populista y demagógico, cargado de excesos anticlericales; sin embargo, con el advenimiento de la República y durante las elecciones generales de junio de 1931 estrenó un nuevo lenguaje moderado e interclasista. Con este nuevo lenguaje consiguió sumar apoyos de sectores sociales bien diversos, pero esos apoyos y la paradoja de que fueran los lerrouxistas los abanderados de la moderación y el centrismo les dieron no pocos problemas a la hora de hacer frente a los grandes debates políticos en el Parlamento con una postura común y, sobre todo, de cara a mantener la cohesión ideológica de su minoría. Seguramente, esa fue la razón por la que se sucedieron sin éxito distintos intentos de aprobar un reglamento para el grupo parlamentario radical, todos fallidos. Lerroux lo intentó por última vez a finales de 1935, justo cuando el partido había entrado en una crisis profunda de la que no conseguiría reponerse. Quiso solucionar entonces los problemas endémicos que había sufrido su grupo sobre todo en el segundo bienio, cuando las responsabilidades de gobierno habían puesto en entredicho su unidad: la maltrecha disciplina y la falta de asistencia a la cámara de los diputados radicales.<sup>36</sup>

### **Algunas consideraciones finales**

Pese a la retórica utilizada por los diputados de la izquierda republicana y socialista, padres de la Constitución de 1931 y, por tanto, del diseño constitucional del Parlamento, lo cierto es que el sistema político de la Segunda República Española no consiguió superar los llamados principios caducos del Estado constitucional liberal. A pesar de la implantación de los grupos parlamentarios y de los intentos de regular exhaustivamente la vida parlamentaria, el resultado no fue un sistema radical-

---

36. RUIZ MANJÓN (1976). Sobre el Partido Radical y su grupo parlamentario interesan también ARRANZ (1995), BLAS (1983) y PARDO (1932).

mente nuevo, sino una mezcla confusa de tradición e innovación de la que sus padres fundadores no quisieron ser muy conscientes.

Se quiso implantar un parlamento democrático organizado por y para los partidos y volcado en una amplia y eficaz labor legislativa. ¿Se consiguió? Muchos datos indican que no.

Así, no se hizo casi nada para evitar que los problemas connaturales a una democracia incipiente se trasladaran al Parlamento, dificultando seriamente su buen funcionamiento. Del mismo modo, resultó nefasta para la vida parlamentaria la falta de madurez del sistema de partidos en un contexto de aumento de la movilización social y polarización política. Y otro tanto ocurrió con el sistema electoral, que, en vez de ayudar a corregir problemas y sobre todo a evitar la fragmentación parlamentaria, acentuó los desequilibrios y fomentó la polarización.

Los parlamentos republicanos no contaron con el respaldo de partidos modernos, bien organizados, preparados para la movilización y la competencia electoral y comprometidos sinceramente con el régimen. El resultado no debe extrañar: una cámara muy fragmentada, en la que hubo un exceso de personalismo, sobrados intereses individuales e indisciplina dentro de los grupos parlamentarios. Sin olvidar, además, que gran parte de los actores políticos despreciaban la cultura de la negociación y el consenso y tenían un concepto fuertemente patrimonialista del poder.

### Bibliografía citada

- ALCALÁ-ZAMORA, N. *Memorias (Segundo texto de mis memorias)*. Barcelona: 1977.
- ÁLVAREZ TARDÍO, M. *Anticlericalismo y libertad de conciencia. Política y religión en la Segunda República española (1931-1936)*. Madrid: 2002.
- AZAÑA, M. *Memorias* (2 vol.). Barcelona: 1977.
- ARRANZ, L. «Modelos de partido». *Ayer*, n.º 20 (1995), p. 81-110.
- ARRANZ, L.; CABRERA CALVO-SOTELO, M. «El Parlamento de la Restauración». *Hispania*, LV/189 (1995), p. 67-98.
- AVILÉS FARRÉ, J. *La izquierda burguesa en la II República*. Madrid: 1985.
- BLAS, A. de. «El Partido Radical en la política española de la II República». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 31-32 (1983).
- CABRERA CALVO-SOTELO, M. (1995a). «Las Cortes republicanas». *Ayer*, n.º 20, p. 13-48.
- CABRERA CALVO-SOTELO, M. (1995b). «El Parlamento en la crisis de la Monarquía de la Restauración y en la Segunda República». *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 21, p. 55-81.
- CABRERA CALVO-SOTELO, M. «La Reforma del Reglamento de la cámara de Diputados en 1918». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 93 (1996), p. 345-357.
- CABRERA CALVO-SOTELO, M. (dir.). *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración (1913-1923)*. Madrid: 1998.
- CILLÁN, M.<sup>a</sup> del Coro. *Historia de los reglamentos parlamentarios en España, 1810-1936* (2 vol.). Madrid: 1985 (Tesis Doctorales).
- CONTRERAS, M. *El PSOE en la II República, organización e ideología*. Madrid: 1987.
- ESPÍN, E. *Azaña en el poder. El partido de Acción Republicana*. Madrid: 1980.

- DOMINGO, M. *La experiencia en el poder*. Madrid: 1934.
- GARCÍA GUERRERO, J. L. *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*. Madrid: 1996.
- GARCÍA MAHAMUT, R. «El sistema de partidos durante la II República Española». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 50 (segundo cuatrimestre 2000), p. 7-29.
- GIL ROBLES, J. M. *No fue posible la paz*. Barcelona: 1968.
- GIL ROBLES, J. M. *Discursos parlamentarios*. Madrid: 1971.
- HERRERO, V. «Sobre el nuevo Reglamento de las Cortes». *Revista de Derecho Público*, n.º 40-41 (abril-mayo 1935).
- JIMÉNEZ DE ASÚA, L. *Proceso histórico de la Constitución de la República Española*. Madrid: 1932.
- JULIÁ, S. *Manuel Azaña. Una biografía política. Del Ateneo al Palacio Nacional*. Madrid: 1990.
- LERROUX, A. *Mis memorias*. Madrid: 1963.
- LINZ, J. J. «Continuidad y discontinuidad de la élite política española». En: *Estudios de Ciencia Política y Sociología (Homenaje al profesor Carlos Ollero)*. Madrid: 1972, p. 362 y sig.
- LINZ, J. J. «From Great Hopes to Civil War: The Breakdown of Democracy in Spain». En: LINZ, J. J.; STEPAN, A. (editores) *The Breakdown of Democratic Regimes*. Madrid: 1978, p. 142 y sig.
- MARCO, J. M. *Azaña. Una biografía política*. Barcelona: 1998.
- MARTÍNEZ BARRIO, D. *Memorias*. Barcelona: 1983.
- MONTERO, J. R. *La CEDA. El catolicismo social y político en la Segunda República*. Madrid: 1977.
- MORI, A. *Crónica de las Cortes Constituyentes, 1931-33* (varios volúmenes). Madrid: 1933.
- PARDO, M. *Partido Republicano Radical: actuación de la minoría parlamentaria*. Madrid: 1932.
- PAYNE, S. G. *La primera democracia española. La Segunda República, 1931-1936*. Barcelona: 1995.
- PÉREZ SERRANO, N. *La Constitución española*. Madrid: 1932.
- POSADA, A. *La nouvelle constitution espagnole: le régime constitutionnel en Espagne, evolution, textes, commentaires*. París: 1932.
- ROBINSON, Richard A. H. *Los orígenes de la España de Franco: Derecha, República y Revolución. 1931-1936*. Barcelona: 1973.
- RUÍZ MANJÓN, O. *El Partido Republicano Radical, 1908-1936*. Madrid: 1976.
- TUSELL, J. *Historia de la democracia cristiana en España* (2 vol.). Madrid: 1974.
- VARELA, S. *Partidos y Parlamento en la Segunda República*. Barcelona: 1978.
- VIDARTE, J. S. *Las Cortes Constituyentes de 1931-1933. Testimonio del Primer Secretario del Congreso de los Diputados*. Barcelona: 1976.
- VINEN, R. *Europa en fragmentos*. Barcelona: 2001.

# *Parlamentarismo y prensa en la periferia del siglo XIX*

JORDI BOU I ROS, *Universitat de Barcelona*

## **1. Introducción**

Pensar en la historia del parlamentarismo como un hecho que se produce entre cuatro paredes es obviar la realidad de su propia existencia. El parlamentarismo fue —y es— un fenómeno que vive en una constante interrelación con la propia sociedad, ya que su poder emana de ella, inmersa en un constante debate sobre su composición o las reglas del juego que deben aplicarse. Una sociedad civil que tiene que ser el reflejo de esta institución, pero, por desgracia, a lo largo de los años este hecho no ha sido una realidad, sino que el parlamento se había convertido en la cámara de decisiones de una minoría sobre una mayoría, de un punto de inflexión de luchas de cariz personal y político. Un parlamento que había creado unas constituciones que, en vez de dar libertad a los ciudadanos, se habían convertido en el freno a estas mismas libertades.

El siglo XIX se convirtió en el marco en donde se puso la primera piedra del actual sistema parlamentario español. Con la llegada de la democracia se introdujeron unas nuevas doctrinas, diversos textos constitucionales, la división entre el Estado y la Iglesia, la adquisición de un nuevo lenguaje político, el debate del nuevo papel que debía desempeñar el monarca y un largo etcétera. Fue el reflejo más plausible de que algo dentro del Estado español estaba cambiando para no volver: el antiguo régimen. Pero también fue la construcción de un sistema político que estaba corrompido desde su inicio: el predominio militar como juez de los cambios de gobierno (los espadones), la redacción de textos constitucionales bajo el auspicio del partido que gobernaba, la corrupción y el caciquismo electoral (Posada Herrera), el recorte constante de las libertades de los ciudadanos (estados de sitio, censura, prohibición de partidos), la amenaza de las sublevaciones carlistas y republicanas (1833-41, 1846-47, 1860, 1869, 1872-76), el papel títere del monarca (Isabel II, Amadeo I y Alfonso XII), el fuerte centralismo, el sufragio censitario, etc.

Estos y otros temas centraron el discurso de Joan Mañé i Flaquer (1823-1901) desde las páginas del *Diario de Barcelona*. Mañé, a lo largo de más de cincuenta años dedicado a la prensa, se convirtió en uno de los mejores exponentes de lo que podríamos denominar alternativa al modelo parlamentario que se había adoptado en el sistema español, reflejo del que se había creado en Francia tras la revolución de

1789. Este breve trabajo tiene la intención de poner las bases de su pensamiento y de sus alternativas, que centraremos en los años de mayor apogeo del autor: los años de la Unión Liberal. Un pensamiento que aborda desde los textos constitucionales, la formación del propio parlamento y de sus miembros, hasta el modelo parlamentario más adecuado para una sociedad multinacional como la española. Un pensamiento que nos demuestra, en parte, que el catalanismo no es un fenómeno que nace a finales del siglo XIX, sino que existe dentro de los sustratos de la sociedad catalana, sea cual sea su posición. Un catalanismo que se retroalimenta de la progresiva centralización y la imposición de la homogeneidad castellana que marcó la construcción de la artificial nación española. Un catalanismo que entiende que haciendo una gran Cataluña se podía hacer una gran España.

Los problemas con que nos hallamos en el momento de hacer este trabajo residen, por un lado, en la casi inexistente bibliografía sobre los conservadores catalanes, ya que la historiografía catalana ha centrado sus estudios en los movimientos de izquierdas, sobre todo en lo concerniente al último cuarto de siglo. Por otro lado, los estudios sobre Joan Mañé son casi inexistentes. Solamente Joan Maragall<sup>1</sup> y Guillem de Graells<sup>2</sup> hicieron estudios sobre su vida, unos estudios que fueron el resultado de su amistad a lo largo de los años.

## 2. Un hombre en su tiempo

Este no es el lugar ni el momento de hacer una amplia biografía de Joan Mañé i Flaquer, pero sí que creemos que es necesario dar unas pequeñas pinceladas para poner al lector en antecedentes sobre este personaje. Joan Mañé nació en Torredembarra (Tarragona) en el mes de octubre de 1823, justo cuando el Trienio Liberal (1820-1823) llegaba a sus últimos días. De familia liberal, recibió una educación que entremezclaba un profundo catolicismo con el liberalismo. Mañé no entendía que una cosa fuese el antónimo de la otra, sino que creía que ser liberal era el resultado de ser un buen católico. Ingresó en las filas de la Milicia Nacional de Tarragona durante la Primera Guerra Carlista (1833-1840), con tan sólo 12 años (1835). No será hasta 1843 que se trasladó a Barcelona, ya que la ciudad de Tarragona, a la que se había trasladado en 1835, no le ofrecía las oportunidades de futuro que buscaba. Ya en la Ciudad Condal, combinó los estudios con la docencia y con el periodismo, colaborando en diferentes periódicos de efímera vida.<sup>3</sup> En 1847 entró en la redacción del *Diario de Barcelona* de la mano de Pau Piferrer, como cronista teatral y literario. En estos primeros años en Barcelona creó un círculo de amistades que le acompañarían el resto de su vida: Duran i Bas, Coll i Vehí, Víctor Balaguer, Francesc Pi i Margall, etc. Amigos que compartieron sus ideas y otros que se enfrentaron abiertamente a ellas. Pero también fue durante estos años cuando el Romanticismo abrió nuevas puertas al pensamiento de toda una sociedad, desilusionada con los cambios que la sociedad española había experimentado, y cuando Mañé comenzó a dirigir su

1. MARAGALL, J. Biografía del Sr. D. Juan Mañé y Flaquer. *Diario de Barcelona* (1913).

2. GRAELLS, Guillem de. *Joan Mañé y Flaquer*. Barcelona: Ayuntamiento Constitucional de Barcelona, 1903.

3. El Ángel Exterminador, La Lira Española, La Discusión, El Genio.

pensamiento político hacia postulados catalanistas y conservadores. Unos cambios que fueron el resultado de sus lecturas de Walter Scout y del Gayter del Llobregat, y de la propia experiencia de los diferentes conflictos sociales que se dan durante el período de la revolución liberal: las bullangas.

No será hasta 1854, con ocasión de la revolución contra el gobierno moderado (1844-1854), que Mañé, y el resto de la redacción que a su alrededor se había creado, decidió dar un cambio de imagen al *Diario de Barcelona*. Un hecho que encontró en el director del *Diario*, Antonio Brusi, una importante resistencia, que finalmente fue vencida.<sup>4</sup> El *Diario de Barcelona*, hasta esa fecha, centraba su política editorial en ser un simple diario de avisos, dejando de lado y omitiendo todo debate político, motivo por el cual el *Diario* nunca había sido suspendido o encausado.<sup>5</sup> Con el nuevo rumbo, el *Diario de Barcelona* entra de lleno en la pugna política, convirtiéndose, poco a poco, en la voz del conservadurismo catalanista de la segunda mitad del siglo XIX. También comportó, el nuevo rumbo del *Diario*, que Mañé comenzará a vincularse al mundo de la política, una vinculación que se inició ya en sus primeros artículos de su periplo periodístico. De esta manera, Mañé y el *Diario de Barcelona* se fueron convirtiendo en dos referentes imprescindibles de la burguesía y de los sectores conservadores a lo largo de gran parte del siglo XIX. Pero siempre Mañé se enorgulleció de su independencia, de su no sometimiento a ningún jefe político o partido. Con ocasión de la Revolución de 1868 fue elegido como candidato de la Junta Revolucionaria de Barcelona. Él recusó el cargo, alegando que vivía desde hacía años, desde el 1851, en la población de Sarrià, y que su salud era muy precaria. Posteriormente, durante el período de la Restauración y bajo el gobierno de Cánovas del Castillo, se le quiso otorgar el cargo de gobernador de Barcelona, pero también rechazó esta distinción por la mala imagen que este cargo le podía acarrear y por ver en ello una manera de doblegarle su voluntad.

Durante más de cincuenta años Mañé vivió, desde el *Diario de Barcelona*,<sup>6</sup> las diferentes revoluciones, los cambios de gobierno, la pérdida de las últimas colonias españolas, el nacimiento del nacionalismo vasco y catalán, el caciquismo, y así un largo etcétera. Fue perseguido y tuvo que salir dos veces hacia el exilio (1866 y 1872). Viajó por diversos países europeos (Francia, Italia y Bélgica) y participó activamente durante el II y III Congreso de Melinas.<sup>7</sup>

Pero Mañé también se convirtió en un referente ineludible en el discurso político catalanista de todo el siglo XIX, ya sea con sus artículos o con sus libros. Mañé tiene una clara concepción descentralizadora del Estado y hace una reclamación del hecho diferencial de cada pueblo, del catolicismo como elemento básico de unión

4. BRUSI FERRER, Antonio. *Notas para mi hijo Antonio M.<sup>a</sup> (1865)*. Manuscrito dentro del archivo de la Casa de l'Ardiaca.

5. No será hasta 1865 que el *Diario de Barcelona* tendrá su primer juicio. Como muestra de esta situación de no intervención en el mundo político solamente nos hace falta fijarnos en la bullanga en que todos los diarios de Barcelona fueron prohibidos menos el *Diario de Barcelona*.

6. Solamente se desvinculó del *Diario de Barcelona* durante 1863, al asumir la dirección del periódico *La Época*, que tenía su redacción en Madrid.

7. CARRILLO, Manuel. «Juan Mañé y Flaquer y el primer Congreso de Malinas». *Cercles d'Història Cultural*, n.º 5 (enero 2002).

de todos los españoles, y de la figura del monarca como punto de referencia de todas las nacionalidades. Unas concepciones que muchos utilizaron para atacarle a lo largo de su vida, al concebirle como una muestra clara de un carlismo inexistente en su persona. Error que aún hoy en día ha marcado la visión que sobre Mañé mantienen algunos historiadores. Fue amigo de sus amigos y de sus enemigos: Cánovas del Castillo, Víctor Balaguer, el conde de Montelambert, Francesc Pi i Margall, Joan Maragall, Duran i Bas, Leopoldo O'Donnell, etc. Mañé, junto con muchos otros pensadores conservadores, se convirtió en la voz de una clase, pero también de toda una nación que reivindicaba su propia existencia dentro de un estado multinacional que cada vez era más represivo contra las diferencias. Mañé murió el mes julio de 1901. Con su muerte desapareció una manera de entender el periodismo y la política española y catalana.

### **3. ¿Qué constitución?**

Los textos constitucionales, a lo largo de la historia, han tenido dos funciones clave dentro de la sociedad. Por un lado, se han convertido en el elemento principal para romper con un pasado marcado por los gobiernos y las tradiciones absolutistas, en que el poder se concentraba en unas solas manos, las del rey absoluto. Pero, en este proceso de cambio, el texto constitucional fue también dominado por los elementos reaccionarios, ya desde las Cortes de Cádiz y en la posterior revolución liberal. También se convierte en una barrera ante las aspiraciones de libertad del pueblo, función que sigue realizando hoy en día. Una línea, el margen de la libertad del ciudadano, que marcaron las nuevas clases dirigentes del país. Unas clases dirigentes que, como opina Mañé, utilizaban al pueblo para esos objetivos, pero que cuando alcanzan sus objetivos gobiernan sin él, basando su fuerza en una reglamentación creada por ellos y para ellos: los diferentes textos constitucionales. Estos textos se convierten en el freno legal para impedir los parámetros de libertad y democracia que exigía una sociedad moderna, como se creía que debía ser la española. Así el Parlamento se convierte en el garante donde debe reposar el poder que le había otorgado la Constitución, pero podemos observar que a lo largo del siglo XIX se convirtió en la figura más clara de antidemocracia, a excepción de períodos de tiempo muy cortos de democracia.<sup>8</sup>

El caso español no es una excepción, sino un ejemplo para analizar, en donde las diferentes propuestas democratizadoras se convirtieron en la mejor propaganda de los diferentes partidos políticos. Una propaganda que muchas veces obviaba una reclamación de toda la sociedad: el sufragio universal. El pueblo, reclamador de este derecho, no tenía derecho al voto, pero utilizaba para conseguir sus objetivos la insurrección. Una situación que no sólo era exclusiva de la relación poder-pueblo, sino que también se convirtió en una realidad en la relación entre el poder central de los partidos y las diferentes delegaciones provinciales. La tirantez de estas relaciones, en que no se aceptaban medidas clientelistas, es uno de los motivos de la rotura, durante

---

8. Para España podemos señalar el período de la Primera República (1872-1873) y que no se volverá a repetir hasta la Segunda República (1931-1939).



los años sesenta y posteriormente en la Restauración borbónica, de las relaciones entre los conservadores catalanes y españoles. Dos visiones del Estado, dos visiones de la sociedad.<sup>9</sup>

¿Pero qué era para Mañé un texto constitucional? ¿Qué características debía tener? ¿Qué elementos lo tenían que componer? ¿En qué se debía basar? Para él los textos constitucionales no tienen que ser entendidos como unas concesiones que hacen los partidos políticos y las clases dirigentes al pueblo, sino que son los mecanismos que se crean los que se convierten en los nexos necesarios, ineludibles, que deben existir entre el pueblo, el Estado y el monarca: el gran pacto. A partir de esta premisa concede a los diferentes gobiernos el papel principal de baluarte de la unión de estos tres protagonistas. Los textos constitucionales emanan del propio pueblo a lo largo de la historia. Su origen es la ley natural, que se ha transmitido de generación en generación gracias a la tradición.

Pero este vaso comunicante tiene que tener una base sólida, la constitución, ya sea escrita o por tradición oral. Ésta debe basarse en una fuerte concepción moral (catolicismo) y una verdadera descentralización del propio estado. Dos conceptos que son entendidos como el alma de España. Una descentralización que se basa en el respeto cultural de los diversos pueblos; el respeto a sus tradiciones, ya sea castellana o periférica (Cataluña, Euskadi, Galicia, etc.); la pervivencia o recuperación de las instituciones históricas, y un mayor predominio del papel de los ayuntamientos, como nexo entre la ciudadanía y el Estado.<sup>10</sup> Por ello Mañé no defenderá nunca en España el modelo de estado federal —como hizo Pi i Margall, al no otorgar el *status* de estado a las diferentes comunidades, lo que impedía el pacto entre entes iguales, tal como había sucedido en Estado Unidos—, sino que aboga por un modelo autonomista, más próximo al aprobado por la Constitución de 1978.<sup>11</sup> Una vuelta al modelo que había desaparecido, en el caso catalán, en 1714, pero adaptada a las necesidades del momento.

Pero como también hemos comentado la constitución tenía que basarse en una idea clara de la moral como eje de su redacción. La moral, para él, es seguir los preceptos del catolicismo, que son una de las bases de la convivencia de todos los españoles. El debate sobre la libertad de culto, sobre todo a partir de la Constitución de 1869, da lugar a que Mañé vea en esta polémica un nuevo peligro de degradación del Estado. Por ello Mañé atacará con rudeza dicha Constitución, porque ésta ataca abiertamente uno de los preceptos básicos de la unidad nacional. Para Mañé el cristianismo se encuentra en la base de la propia sociedad española. Solamente siguiendo los preceptos cristianos, a pesar de que él defiende la separación entre el Estado

9. MAÑÉ I FLAQUER, Joan. «La República federativa». *Diario de Barcelona* (3 de enero de 1869).

10. El papel del ayuntamiento es básico en el discurso de Mañé. Según él, el consistorio era el que mejor conocía las inquietudes y las necesidades de cada ciudad o pueblo. Así el consistorio tenía que abandonar la imagen de simple herramienta del poder central para convertirse en un claro exponente para solucionar los problemas de cada núcleo social. Bou, Jordi. «Joan Mañé i Flaquer i el discurs conservador català. Regeneració o conservació?» *Afers*, n.º 44 (2003), p. 75-93.

11. Bou, Jordi. «Joan Mañé i Flaquer i el discurs conservador català. Regeneració o conservació?» *Afers*, n.º 44 (2003) p.75-91.



y la Iglesia, se puede construir un texto que refleje la base nacional, la virtud de toda la sociedad. Una idea que surge en pleno debate sobre Italia y el papel del Vaticano.<sup>12</sup>

Pero Mañé centra, básicamente, su crítica a la Constitución en el propio proceso político que vive el país. Para él los diferentes textos tienen que ser el reflejo de la realidad de la construcción nacional, no un elemento abstracto que se ha impuesto bajo la dictadura de las modas extranjeras. Unas modas que tienen en Francia su mayor expresión. Unas modas que, como la literaria, será criticada y atacada a lo largo de toda su vida.<sup>13</sup> El progresivo uniformismo del Estado, el obviar las diferentes nacionalidades y sus respectivas instituciones tradicionales, daba lugar a unos textos que solamente podían contentar a una parte del Estado, los castellanos, y sobre todo los madrileños, que, como define Mañé, son los únicos españoles que disfrutaban de un sistema foral propio y diferenciado del resto del país. Unos fueros, no escritos, que convierten Madrid en una isla de belleza ante la pobreza que vive el resto del país.<sup>14</sup>

Para Mañé la promulgación de tantos textos en tan poco espacio de tiempo solamente era motivado por un claro interés partidista. Un interés que se escuda en ellos para mantenerse en el poder. Él ve la necesidad de consensuar un texto definitivo, respetado por todos los partidos y que perdurara en el tiempo ante cualquier cambio de gobierno al estilo británico o norteamericano. Un texto que uniera más que separara, tal como estaba sucediendo dentro de la sociedad española: moderados frente a demócratas, castellanos frente a catalanes, burgueses frente al proletariado.<sup>15</sup> Así esta promulgación constitucional se convertía en uno de los elementos principales del fin de la conflictividad social, ya que el conjunto de la sociedad, que se ve depauperado por el propio juego representativo y de poder, podía integrarse y verse representado por un código que emanara de él y le defendiera.

El monarca, junto con el texto constitucional, se convertía en el auténtico motor de la unión de las diferentes «comunidades históricas» con el Estado. Una unión que tiene en la visión idealizada del pasado medieval, con el pacto, el punto de inicio de la existencia de la propia España. Pero la situación de la monarquía española no es la más adecuada para la situación que vive España. En el momento de analizar el reinado de Isabel II, vemos que, después de su huida en el 1868, no deja títtere con cabeza. Él ve en la reina un alejamiento constante con respecto a la ciudadanía que debe defender, con decisiones contrarias a la voluntad del pueblo, pero lo concibe no como un fallo propio de la Corona, sino como resultado de todos aquellos que rodeaban a Isabel II. Así mismo, con la llegada de Amadeo I, él solamente

12. CASAS NADAL, Montserrat. *Juan Mañé y Flaquer. Crónica de un viaje a Italia*. Barcelona: Editorial PPU.

13. Durante sus escritos de juventud, ya dentro de las páginas del *Diario de Barcelona*, Mañé realizó una importante faena de crítico teatral y literario. Mañé denuncia reiteradamente la influencia de la cultura francesa en los teatros y la cantidad de traducciones que se van realizando. Él define esta situación como una importante moda proveniente del otro lado de los Pirineos.

14. En su primer viaje a Madrid, en 1851, Mañé denuncia desde la prensa la inversión que hace el Estado en la capital y el abandono en que tiene sumido el resto del país.

15. MAÑÉ I FLAQUER, Joan. «Costumbres políticas». *Diario de Barcelona* (13 de marzo de 1863).

le pide que no sea un rey bajo el dominio de un partido, sino que sea lo suficientemente independiente para poder gobernar libremente, que es la única manera de ganarse la simpatía de toda la sociedad. Pero el hecho de ser extranjero le suponía una barrera infranqueable. Un elemento que le sirvió, casi diez años antes de la llegada de Amadeo, para analizar la figura del monarca de la Toscaza. Pese a reconocer que era un rey absoluto, nos dice que gobernó para el pueblo y por el pueblo, pero el hecho de ser extranjero y que el Estado estuviera controlado por las tropas austriacas dio lugar a la revolución de sus conciudadanos.<sup>16</sup> Un ejemplo que utilizó diez años más tarde en el momento de analizar los problemas del corto reinado de Amadeo. Sólo un nativo podía gobernar a sus ciudadanos, sin acordarse de que la familia Borbón era de origen francés.

Otro hecho en que se basa un texto constitucional es su marco democrático. Mañé concibe la democracia como un elemento que nace en el seno de la propia sociedad, que acompaña a la humanidad a lo largo de toda su historia, en un camino que tiene como expresión más clara las diferentes constituciones que se van creando en los diferentes países, tanto europeos como americanos. Esta visión marcada por el romanticismo busca en el pasado los elementos de progreso y libertad que justificarían su propia existencia como nación o como estado. Clara influencia de la escuela histórica de Guizet. Así, las diferentes constituciones se convierten en la expresión popular de la lucha contra el absolutismo y, posteriormente, las dictaduras.<sup>17</sup> De esta manera, la democracia se convertiría en «la constitución política del país, los principios, la doctrina democrática, única posible para los pueblos cristianos, la organización administrativa en armonía con estos principios y aquella constitución, de todo hubiera encontrado ejemplos en la España de Fernando e Isabel, ejemplos que no había más que arreglarlos a las necesidades presentes y a nuestra actual situación... pero en España la democracia debía ser monárquica: primeramente porque aquí la libertad es contemporánea y compañera de la monarquía, en segundo lugar, porque renuncia al derecho de reformar un país quien desconoce sus condiciones de existencia actual y después porque, debiendo ser la constitución de la España democrática esencial y largamente descentralizadora, la monarquía se hace necesaria como el lazo más fuerte que una a todas esas nacionalidades y razas distintas que componen ese todo que llamamos nación española».<sup>18</sup>

Pero el papel de la democracia y de sus diferentes textos no solamente se centraba en las libertades y las normativas que debían regir a la sociedad. Mañé lo percibe como el elemento de primer orden para educar a la sociedad. Una educación política que había sido castrada desde arriba y que daba lugar al surgimiento con fuerza de movimientos alternativos a los discursos políticos hegemónicos (republicanismo, socialismo, anarquismo). Una educación que acerque, cada vez más, a los

16. MAÑÉ I FLAQUER, Joan. «Amor a la patria». En: *El libro del obrero escrito y presentado para los individuos de las sociedades corales de Euterpe en el gran festival de 1862*. Barcelona: 1862.

17. Todos los nacionalismos de la época, y también posteriores, se han basado en este hecho. En el caso español el que mejor está estudiado es el caso vasco.

18. MAÑÉ I FLAQUER, Joan. «El espíritu de la prensa nacional». *Diario de Barcelona* (14 de diciembre de 1855).

ciudadanos a los órganos de poder, basada en la participación de toda la ciudadanía en las elecciones municipales y generales. Una educación que deje ver al ciudadano las ventajas del sistema constitucional. Unas ideas que, junto a una mejor infraestructura en las comunicaciones, acercaría a los sectores más depauperados, sobre todo el mundo rural de la montaña, cercanos al carlismo, los cuales al ver los beneficios del estado liberal, que hasta esas fechas era percibido como una amenaza y no como una mejora para ellos, comenzarían a abrazar la ideología liberal.

Así, Mañé ve en la educación el valor más significativo para asentar la democracia. Solamente a partir de esta idea el pueblo ve como se encuentran a su alcance los medios para llegar hasta el poder. Mañé abandona la concepción de la revolución como único medio de su victoria personal. Unos medios en los que se había basado su juventud, en el período de las revoluciones liberales, y que se fueron extendiendo por toda Europa, sobre todo en 1848. Su auténtico caballo de batalla.<sup>19</sup>

Pero esta paulatina inclusión del pueblo dentro del juego democrático normalizado también tenía que dar como resultado el abandono definitivo de los diferentes gobiernos de cariz dictatorial que marcaban el ritmo de vida política de España, escudándose bajo disfraces democráticos o no. Unos gobiernos que se apoyan en los círculos militares, los espadones, que controlaron el pulso político de España durante gran parte del siglo XIX y que se prolongará, también, durante gran parte del siglo XX.<sup>20</sup> Gobiernos como el de Espartero (1840-1843), Narváez (1856-1857), O'Donnell (1856-1868), Prim (1868-1869), Serrano (1873-1874), Primo de Rivera (1923-1931), Francisco Franco (1936-1975).

Para Mañé, como para todos los conservadores catalanes, el texto base debía ser la Constitución de 1845, la cual tiene que ser modificada y mejorada ante las necesidades de la propia sociedad y del propio país. Unos textos que se debían basar en las prerrogativas de *orden, libertad, moralidad y justicia*.<sup>21</sup> Unas máximas que España no disfrutará a lo largo del XIX y XX. Pero debemos de tener en consideración que la Constitución de 1845 era una vuelta hacia atrás: la negación de la soberanía nacional y del poder constituyente del pueblo; la iniciativa conjunta de la Corona y de las Cortes, como sujetos del poder constitucional. Pese a ser un texto que iba contra los intereses de la burguesía catalana, fue aceptada por todos ellos. Se creaba la disyuntiva entre libertad y seguridad. Y Mañé junto a los conservadores prefirieron la seguridad ante la libertad, como paso previo para llegar al segundo objetivo.

#### 4. Inglaterra. El modelo catalán

Con la creación de las Cortes de Cádiz, y sobre todo a partir de ello, España tuvo como marco legal la Constitución de 1812. Se daba la forma final al modelo de estado y de parlamento que han regido en España hasta nuestros días. Un modelo que sigue los preceptos franceses, no del modelo bonapartista, sino del modelo creado

19. MAÑÉ I FLAQUER, Joan. «La política constitucional». *Diario de Barcelona* (30 de julio de 1858).

20. MAÑÉ I FLAQUER, Joan. «El manifiesto del conde de San Luis». *Diario de Barcelona* (18 de diciembre de 1868).

21. MAÑÉ I FLAQUER, Joan. «Costumbres políticas». *Diario de Barcelona* (13 de marzo de 1863).

con la Constitución de 1790.<sup>22</sup> Pero en la historia de España este sistema ha quedado como un modelo cercano que fue aceptado por toda la sociedad, considerándolo el más adecuado para el sistema de estado que se estaba diseñando. Un modelo basado en una fuerte centralización y un importante control de los ciudadanos. Pero ¿realmente este modelo fue aceptado por toda la sociedad española? Para el caso catalán, y podemos extenderlo a amplias zonas del Estado, esta afirmación es totalmente errónea. Solamente hace falta que nos fijemos en los años de la revolución liberal (1833-1843) y podremos darnos cuenta que también se hicieron propuestas de nuevos modelos de estado y a la vez de parlamento. Unos discursos y unos proyectos que han quedado plasmados en las intenciones de las diferentes juntas supremas de Barcelona, sobre todo la que se constituyó en 1843. Pero el problema con que nos encontramos los historiadores es que la historia la escriben los vencedores, y éstos fueron los unitaristas. Los unitaristas fueron los más interesados en ocultar esta realidad. Ahogado en el olvido de la memoria de la sociedad española, pasó a no ser ni un recuerdo para todos ellos. Pero sí que pervivió dentro de ciertos pensamientos. Estos vencedores hicieron entonces una perversión de los textos de 1812, aplicados durante el Trienio Liberal (1820-1823), convirtiéndose en los avaladores de medios antidemocráticos, sobre todo a partir de la redacción de la Constitución de 1845. Un modelo que seguirá vigente hasta la Revolución de 1868.

Mañé es uno de los herederos de todo este mensaje alternativo. Un hombre que vivió en primera persona o en todo caso por referencia de terceros estos hechos. Y que fue influenciado, de una forma muy importante, por todos aquéllos.

Dentro del análisis que hace Mañé podemos percibir dos preceptos básicos para consolidar el nuevo Estado y podemos observar como también se convierte en el pensamiento de gran parte de los sectores conservadores y burgueses barceloneses. Por un lado, nos encontramos con el miedo a la revolución y sus consecuencias, motivado por la experiencia de las bullangas y de la revolución europea de 1848. Por otro lado, y éste es el tema que más nos interesa, Mañé defiende el modelo parlamentario planteado por esas juntas, percibido como la vuelta a la antigua democracia inherente a los orígenes de España, basados en una importante descentralización y una fuerte moralidad. Un modelo nacional español que nace en los ilustrados españoles del siglo XVIII, con una importante relectura de la propia historia de España, en clave uniforme.<sup>23</sup>

Mañé percibe que solamente a partir de la construcción de un estado bajo un auspicio de un parlamento fuerte y descentralizado podía llegarse a la solución de los problemas coyunturales del propio Estado español. La existencia de dos modelos parlamentarios como referentes para el resto de Europa, británico y francés, daba la oportunidad de comparar qué modelo se adecuaba mejor a la realidad nacional de cada estado. Pero no tenemos que olvidarnos que los pensadores también tuvieron como referentes otros parlamentos: Estados Unidos y Suiza. Dos modelos que son entendidos como los mejores ejemplos a seguir por un estado multinacional como el español.

22. GALLEGO ANABIRTATE, Alfredo. *España 1812: Estado unitario en perspectiva histórica*. En: *Las cortes de Cádiz*. Editorial Marcial Pons, 2003, p.125-166.

23. ONAENDIA, Mario. *La construcción de la nación española*. Editorial Taurus, 2002.

Mañé analiza de forma comparativa los dos modelos principales, francés y británico, y posteriormente los compara con la realidad española. Su posición a favor de uno o de otro no es el resultado solamente de una conciencia social y política, sino que es el resultado de la influencia que sobre él tuvo el movimiento cultural del romanticismo, que penetró en la ciencia, en la política, en la cultura, en general en toda la sociedad.<sup>24</sup> El romanticismo, como el propio Parlamento, se había dividido en dos corrientes: los defensores de una visión germánica, dentro de Cataluña, o los defensores de un modelo francés, que fue el que se impuso en toda España. Un punto que debemos tener en cuenta para entender una parte de la fractura que ha pervivido entre la forma de entender Cataluña y España: los que se concienciaron de la existencia de una multinacionalidad dentro de España frente a los que pensaban en un conjunto homogéneo, de base castellana.

Tomando esta primera premisa podemos comenzar a comprender el pensamiento político de Mañé. Para él, el modelo que se había impuesto en Gran Bretaña era el más idóneo para un estado multinacional y uno de los elementos determinantes para el resurgimiento de la propia conciencia de ser de cada nación.<sup>25</sup> El modelo británico era percibido como el mejor ejemplo de armonización entre el mundo político y la sociedad civil. El parlamento y la sociedad se convierten en los pilares donde se sustentaba el propio estado. Unos pilares que reposaban sobre un gobierno que legislaba para y por la nación, abandonando cualquier interés particular o de partido. Un gobierno que oye a los ciudadanos antes de tomar sus decisiones, estimulando la interrelación.<sup>26</sup> Un gobierno que habla poco pero que hace mucho por el progreso y por la libertad de los ciudadanos: «No queremos el orden que reina en Varsovia; queremos el que reina en Inglaterra, que consiste en hablar poco de libertad y practicarla mucho. El orden es para nosotros el respeto, la garantía perfecta de la libertad de todos y cada uno de los ciudadanos, no la opresión para unos y la licencia para otros, ni hacerlo en tiempos oportunos.»<sup>27</sup>

Esta visión se refuerza a partir de percibir el parlamento como el lugar donde se debían asentar las máximas de orden y de libertad, que eran los mecanismos que Mañé identifica como principales para poder crear un estado y una nación fuertes, que se basaran en el progreso. Para ello era necesario que la sociedad civil creciera independiente, sin la tutela total del gobierno, como sucedía en España. Una tutela que era vista como uno de los principales problemas de los conflictos sociales que se dan dentro del Estado español. Mañé observa como durante los periodos de crisis la sociedad gira sus ojos hacia el gobierno, al que acusa de todos sus

males, dando como resultado una serie de movimientos insurreccionales en clave social que llevan hacia la anarquía y la revolución: «todos los ojos se volvieron hacia el gobierno, esperándolo todo de su protección [la del estado]».<sup>28</sup>

24. FRADERA, Josep Maria. *Cultura nacional en una societat dividida*. Editorial Curial, 1992.

25. Mañé también utilizó para su análisis a los Estados Unidos y a Suiza, tal como habían hecho Pi i Margall i Valentí Almirall.

26. MAÑÉ I FLAQUER, Joan. «Las dos políticas». *Diario de Barcelona* (8 de noviembre de 1857).

27. MAÑÉ I FLAQUER, Joan. «Aclaraciones». *Diario de Barcelona* (1 de enero de 1869).

28. MAÑÉ I FLAQUER, Joan. «La centralización IV». *Diario de Barcelona* (16 de noviembre de 1862).

Solamente de esta forma era posible construir un estado y un gobierno basados en un sistema «fuerte, instruido, previsor, con el consenso de todos los ciudadanos».<sup>29</sup>

La visión idílica del modelo parlamentario británico, por parte de los conservadores catalanes y sobre todo de su más importante pluma, Joan Mañé, obvia los problemas reales de Gran Bretaña (carterismo, Irlanda, hambruna, pobreza, fractura social, etc.) y se contrapone a su análisis sobre el modelo francés. Este modelo, el francés, se ha basado —y se basa— en una fuerte centralización y un control de estado sobre todo el conjunto de la sociedad, como sobre la propia nación artificial que se estaba creando: el estado-nación, un modelo implantado dentro de España.<sup>30</sup> Un modelo francés que define así: «Estos son los inconvenientes que trae consigo el sistema francés de andar a saltos, de hacer constituciones como se hacen novelas para pueblos imaginarios. Nosotros preferimos el sistema inglés —menos ruidoso, menos artístico; pero también menos ocasionado a tropiezos y de más seguro resultado—, que se reduce a reformar por partes, con mesura y tiempo, a fin de armonizar las instituciones con las costumbres, la ilustración y las necesidades del país.»<sup>31</sup>

Este modelo de estado que se aplica en España, Mañé lo identifica con el nuevo despotismo ilustrado, alejado de cualquier modelo verdaderamente democrático, en donde el ciudadano no tendrá una participación activa, directa o indirecta, en las decisiones jurídicas y legislativas que tomaba el Parlamento. Las decisiones quedaban bajo los auspicios de un buen o mal gobierno elegido a dedo por una minoría o por la propia monarquía, gracias a los mecanismos que se habían atribuido, sobre todo con el sufragio censitario, y a las prerrogativas que se le habían atribuido al rey o a la reina: «Cuando nosotros estábamos sin rey y en guerra con Napoleón, Inglaterra se hallaba en condiciones peores que nosotros; debía sostener la misma lucha teniendo en el trono a un rey loco y déspota, y no obstante a nadie se le ocurrió hacer una Constitución a la francesa para dominar el conflicto. La razón de esta diferencia es muy clara. Aquí el monarca lo era todo y en Inglaterra no era sino una de las ruedas de la máquina del Estado.»<sup>32</sup>

Esta triste visión del propio estado aumenta en lo concerniente a la castración que sufren las diferentes nacionalidades históricas, que se ubican dentro del estado, ya sea español o francés (Cataluña, País Vasco, Bretaña, Córcega, etc.). La construcción artificial de un estado-nación daba como consecuencia la necesaria erosión de todas las diferencias internas, ya sea en clave cultural, legislativa o ejecutiva, que tienen sólo como futuro su desaparición.

Para Mañé, el Parlamento tenía que ser el resultado palpable de la propia sociedad. Ve como el sistema centralizado y centralizador no podía reflejar todas las necesidades y todas las actitudes de una sociedad multinacional. Para él, el sistema idóneo para España tendría que ser la representación regional en un seno común de discusión. Un papel que en España se mantenía solamente dentro del País Vasco,

29. MAÑÉ I FLAQUER, Joan. Sin título. *Diario de Barcelona* (8 de noviembre de 1865).

30. ÁLVAREZ JUNCO. *Mater dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*. Madrid: Taurus, 2001.

31. MAÑÉ I FLAQUER, Joan. La legalidad. *Diario de Barcelona* (24 de octubre de 1869).

32. MAÑÉ I FLAQUER, Joan. El mal y el remedio. *Diario de Barcelona* (17 de abril de 1870).

donde resistía el sistema de los fueros ante el empuje centralizador del Estado español del siglo XIX, pese a las reducciones que sufrió a lo largo del siglo, que culminaron con su abolición durante el Gobierno de Cánovas del Castillo, en 1876.<sup>33</sup> Una situación que en Cataluña había desaparecido con la abolición foral de 1714. El País Vasco se convierte en el auténtico referente para los catalanistas, sean del color político que sean: poder municipal, participación de la sociedad con sus representantes, etc.<sup>34</sup>

Posteriormente Mañé nos hace una comparativa entre su percepción del Parlamento británico y del español, que no sería nada osado trasladar al parlamentarismo francés. Como ya hemos visto, bajo la perspectiva mañeriana, el parlamento se convierte en el principal baluarte de una manera de gobernar: hacia el progreso, dialogando y basándose en la convivencia, gracias a no haber abandonado las tradiciones de su país, gracias a un texto constitucional que es el resultado de siglos de convivencia entre todos los miembros que componen una comunidad. Un modelo que identifica con el parlamentarismo británico. Ante éste, el modelo español se convierte en el vivo ejemplo del desastre. Un modelo percibido como el absolutismo contemporáneo, que abandonó sus tradiciones para adoptar todo un cúmulo de textos constitucionales que son el resultado de los intereses de partido o de clase, obviando voluntariamente los intereses del propio pueblo. Una acumulación de textos que comportan el desconcierto de toda la sociedad, con una falta de educación política, a la vez que se le añade una frustración ante el hecho de no conseguir las cotas de libertades individuales del ciudadano, dando lugar a la inestabilidad del propio estado. Unos textos que no nacían del seno de la sociedad, sino dentro del mundo político, basado en intereses particulares: «Inglaterra constituye reformando y nosotros constituimos haciendo constituciones, no porque tengan un Código fundamental más perfecto que el nuestro, sino porque es un pueblo esencialmente práctico y por lo tanto esencialmente conservador; al paso nosotros somos un pueblo literario, un pueblo que hace discursos en vez de hacer leyes, un pueblo que hace Constituciones en vez de hacer reformas, y que por introducir una variación insignificante en el Código fundamental pone a discusión cada dos años las bases del orden político y social.»<sup>35</sup>

33. Sobre el proceso de abolición de los fueros vascos a lo largo del siglo XIX se han escrito muchos libros. Nosotros solamente queremos destacar:

CIAURRIZ BELZUNEGUI, Alberto. *La abolición de los fueros vascos a través de la prensa* (3 vol.).

FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier. *La génesis del fuerismo. Prensa e ideas políticas en la crisis del Antiguo Régimen*.

RUBIO POBES, Coro. *Revolución y tradición*.

VÁZQUEZ DE PRADA, Mercedes. *Negociaciones sobre los Fueros entre Vizcaya y el poder central (1839-1876)*.

MANRIQUE, Cayetano. *Tres rectificaciones forales a los discursos pronunciados por el Sr. Sánchez Silva*.

34. ALMIRALL, Valentí. *Lo catalanisme*.

MAÑÉ I FLAQUER, Joan. *El Oasis, viaje al país de los fueros*.

MAÑÉ I FLAQUER, Joan. *La paz y los fueros*.

PI I MARGALL, Francesc. *Las nacionalidades*.

35. MAÑÉ I FLAQUER, Joan. «Dos razas I». *Diario de Barcelona* (8 de febrero de 1863).



Pero en el momento en que Mañé analiza el modelo económico aplicado a los tres estados, comienzan a surgir las primeras discrepancias en su teoría. Mientras que Inglaterra defendía un modelo librecambista, que era el que habían deseado desde Castilla, el Estado francés era partidario de un modelo proteccionista, el deseado por Cataluña. Un modelo político frente a un modelo económico: el problema era encontrar un equilibrio entre la quimera de la combinación de los deseos económicos y las libertades políticas.<sup>36</sup> Pero, si realmente hubieran hecho un estudio concienzudo sobre las diferentes reglamentaciones británicas, podrían haber observado que el librecambismo era más un espejismo que una realidad, ya que las diferentes reglamentaciones británicas eran más proteccionistas, con la entrada de manufacturas, que una libertad de mercado real.

### 5. Cómo llegar hasta el Parlamento

Lo referente a las diferentes leyes electorales y al sufragio universal se convirtió, a lo largo del siglo XIX, en uno de los principales elementos de debate y de polémica tanto dentro del Parlamento como de los diferentes programas políticos de los partidos políticos, así como las características que tenían que destacar en un candidato. El voto condicionaba la constitución del propio parlamento y, por ello, desde el propio poder se puso la acotación necesaria a los mecanismos de decisión, el voto, que se convirtió en una barrera para el acceso de una gran parte de la ciudadanía a los lugares de decisión. La lucha por el sufragio universal se da ya desde la propia Constitución de 1812, y a lo largo del siglo XIX se convierte en una de las principales reivindicaciones populares. Los partidarios del sufragio universal, masculino, veían en esta medida una de las mejores armas para incorporar al ciudadano a los mecanismos políticos. En contrapartida, los defensores del modelo censitario, en que se aglutinaban la mayor parte de los partidos políticos, fueran del color que fueran, veían en ello el camino que podía llevar la sociedad hasta el socialismo y la anarquía, al desmembramiento del propio estado, siguiendo los pasos de la revolución que invadió toda Europa en el 1848. Un papel que con el tiempo también se les atribuyó, posteriormente, a los nacionalismos, menos al español, que adquirió el papel de garante de la unidad nacional. Una manera de frenar a una mayoría de la ciudadanía inculta, sin preparación intelectual ni política, sin una preparación para decidir lo necesario para el propio estado: «¿Qué sucederá el día que el Sufragio Universal lleve a la cámara una mayoría de desheredados?»<sup>37</sup>

Mañé era un acérrimo defensor del sistema censitario, sobre todo por los motivos que ya hemos mencionado: orden y moral. Pero a la vez también era consciente que solamente a partir de la alfabetización de los ciudadanos, la concienciación y el debate político, el pueblo podía llegar a conquistar el derecho a ejercer el sufragio

36. MAÑÉ I FLAQUER, Joan. «Consideraciones políticas de actualidad». *Diario de Barcelona* (11 de diciembre de 1864).

37. MAÑÉ I FLAQUER, Joan. «La democracia y el socialismo, IV». *Diario de Barcelona* (12 de enero de 1862).



universal, ya que solamente a partir de estas variables, como la educación, el propio ciudadano podía ser libre para elegir a las personas que le debían representar.<sup>38</sup>

Su discurso se agudiza cuando se plantea el derecho del voto femenino. Un discurso en que la mujer quedaba al margen del estado. El «sexo escondido», lo denominó Clavero. La mujer, que no votó en España hasta 1933, era percibida, y hacemos hincapié en la persona de Mañé, como un elemento vinculado solamente al ámbito familiar, dedicada a educar a los hijos y cuidar a su marido, sin derecho a opinar en ningún tema. No era portadora de ningún capital al hogar, lo que le quitaba el poder de decisión. Estaba sometida plenamente a la voluntad de su marido o de su padre. Una percepción británica isabelina del papel que debía realizar el «sexo débil», la mujer dentro de la sociedad civil.<sup>39</sup>

Pero pese a reconocer que el voto censitario era el mejor medio para un país con un nivel cultural y democrático aún en pañales, Mañé cree que también sería necesario ir ampliando el abanico social de posibles nuevos electores. Este camino finalizaría con la llegada del sufragio universal en el momento en que la sociedad española hubiera alcanzado una madurez cultural y política. Este techo a veces quedaba modificado por causas ajenas a la propia persona, sobre todo las epidemias, que contribuyeron a disminuir sensiblemente el número de votantes. Ante esta situación, opinaba que sería necesario que las prerrogativas para votar se suavizaran, como mínimo para sustituir a todos aquellos que habían muerto, ya que no hacerlo comportaba que el reducido mundo de la decisión quedara aún en menos manos.

Pero el modelo censitario tenía un importante defecto. Dejaba en unas pocas manos, la aristocracia y la burguesía, lo que concernía a toda la nación, quedando el futuro de todos en manos de un reducido número de personas, que utilizaban este mecanismo para su provecho personal. A partir de esta premisa, Mañé concibe el modelo español de elecciones como el principal elemento corruptor de la política que vive España.<sup>40</sup>

El discurso de Mañé, con referencia a las elecciones, se centra en la denuncia de tres puntos: la poca participación, el cunerismo y el caciquismo. Como ya sabemos, el sufragio censitario dejaba en unas pocas manos la elección de los representantes del pueblo en el parlamento, incluso en los momentos de mayor libertad. Pero, pese a ser los electores un número muy pequeño, éstos no participaban con asiduidad en los comicios: «Las Constituyentes de 1812 proclamaron el sufragio universal indirecto; las del 1837 el censo de 200 reales y el sufragio directo; las de 1854 el sufragio directo y el censo de 100 reales.»<sup>41</sup> Según las estadísticas, la participación era mínima, seguramente ante la poca identificación que hacía el ciudadano, con de-

38. MAÑÉ I FLAQUER, Joan. «La democracia y el socialismo, IV». *Diario de Barcelona* (12 de enero de 1862).

39. MAÑÉ I FLAQUER, Joan. Sin título. *Diario de Barcelona* (16 de marzo de 1861).

40. MAÑÉ I FLAQUER, Joan. «La interpelación del señor Aparici». *Diario de Barcelona* (27 de febrero de 1864).

41. MAÑÉ I FLAQUER, Joan. «Revista de política de España». En: *Almanaque del Diario de Barcelona*, 1859.

recho al voto, con la política de los gobiernos y de los partidos. La baja participación era el resultado del propio sistema establecido en España. El cunerismo y la centralización del Estado se habían convertido en la base del agotamiento del Parlamento español.<sup>42</sup> Para él, la única solución era la obligatoriedad de votar para todos los que disfrutaban de tal privilegio, que debía convertirse en un deber moral, no solamente ciudadano. De tal manera que este derecho traspasa su simple realidad para convertirse en una responsabilidad, casi tan importante como gobernar: decidir el futuro del país y, en consecuencia, de un gran número de ciudadanos.<sup>43</sup>

La propia persona del candidato era analizada concienzudamente por Mañé. El candidato tenía que cumplir una serie de requisitos inherentes a su cargo para poder representar a sus electores, unos principios basados en la profunda moralidad y en el amor a su patria chica, Cataluña. En primer lugar, tenía que haber nacido dentro de la propia comunidad que representaba, evitando el fenómeno del cunerismo, tan corriente en esos años, que fue denunciado reiteradamente por la prensa, ya que de esta otra manera el candidato estaba más sensibilizado con los problemas de los ciudadanos, a la vez que el electorado se identificaba con la persona del candidato: «El que conoce nuestra necesidad, nuestros deseos y nuestros sentimientos; el que ama nuestras tradiciones, nuestras glorias, nuestras creencias.» El que se siente con fuerzas para crear un contrato entre el electorado y el candidato, basado en una reputación intachable. Pero también tenía que ser una persona independiente de la disciplina de partido, que Mañé identifica como la auténtica lacra del sistema parlamentario. En concreto, tenía que ser una persona inteligente, con una buena instrucción, de posición desahogada e independiente, todo lo cual conllevaría la independencia del político y un filtro que frenara la posibilidad de que una gran parte de la población, ésos que denomina *los desheredados*, pudiera acceder a los puestos de poder, a los propios escaños del parlamento.<sup>44</sup>

Una serie de candidatos, la mayoría de ellos cuneros, bajo la protección de un partido, de un gran burgués o un terrateniente, con el apoyo de los medios de comunicación —recordemos que Mañé siempre defendió la independencia del *Diario de Barcelona*—,<sup>45</sup> creaban a su alrededor toda una aureola enaltecida falsa en la defensa de la patria. Pero realmente, esta situación, lo que ocultaba era una serie de intereses particulares.<sup>46</sup>

Para Mañé, el fenómeno del cunerismo se había convertido en el resultado final de una política centralista, que ignora totalmente las necesidades y las opiniones de la periferia de Madrid. A partir de esta premisa ve como los candidatos no son seleccionados por las delegaciones provinciales, sino que son determinados por las

42. MAÑÉ I FLAQUER, Joan. «Elecciones municipales». *Diario de Barcelona* (26 de noviembre de 1868).

43. MAÑÉ I FLAQUER, Joan. Sin título. *Diario de Barcelona* (16 de marzo de 1861).

44. MAÑÉ I FLAQUER, Joan. Sin título. *Diario de Barcelona* (16 de marzo de 1861).

45. Sobre la historia y pensamiento del *Diario de Barcelona*, solamente existe el libro de Esteban MOLIST POL: *El «Diario de Barcelona» (1792-1963)*. Madrid: Editorial Nacional, 1964.

46. MAÑÉ I FLAQUER, Joan. «Tarragona, 23 de setiembre de 1862». *Diario de Barcelona* (25 de setiembre de 1862).

centrales del partido, situadas en Madrid. Una situación que daba protagonismo a una persona desvinculada de su entorno y de todos aquellos que tenía que representar en las Cortes. Mañé nos pone un ejemplo suficientemente elocuente. Con motivo de las elecciones de 1860, nos habla del candidato Martín Uselito de Ponte: «Ignoro si el candidato conoce su distrito, ni si su distrito conoce a él; pero ¿qué importa? Para ser candidato ministerial no se necesita ninguna de estas circunstancias.»<sup>47</sup>

Para Mañé, los candidatos a las elecciones son percibidos como elementos alejados tanto de la realidad social como del propio Estado, más interesados en el beneficio personal y de partido. Unos políticos sobre los que recaen todos los poderes del Estado. La idea de la independencia del político ante su partido se repite constantemente en su discurso. La existencia de una disciplina de partido se convierte en un hecho antinatural. Cree que cualquier parlamentario tiene que disfrutar de su libre albedrío para votar lo mejor para sus conciudadanos, ya que los intereses de un progresista de Toledo no podían ser los mismos que los de un progresista de Cuba: «Ya que se nos pregunta para qué van al Parlamento si solamente tienen que votar lo que dicta el jefe de cada partido, bajo parámetros de interés personal o de partido, sin tener en cuenta nunca las necesidades de cada lugar. Para evitar esta situación de poder convocar los candidatos ante el cuerpo electoral para hacer sufrir, como en Inglaterra, un examen de principios sobre las más importantes cuestiones que se supone deben ser resueltas en la próxima legislatura y después, terminado el mandato, citar al que fue elegido a la barra de aquel tribunal popular para hacerle sufrir un juicio de residencia sobre su candidato como diputado.»<sup>48</sup>

Pero el sistema no solamente se encontraba viciado por la base, los candidatos, sino que el problema afectaba a todo su tronco, y era el reflejo más perceptible de la situación que vivió el Parlamento a lo largo de todo el siglo XIX. En el hemiciclo, los intereses de poder y de partido dejaban a un lado las necesidades nacionales. Por ello, Mañé denuncia, junto al cunerismo y la incapacidad de la mayoría de los candidatos, la manipulación que sobre el resultado de los comicios se va produciendo a lo largo de los años, ya sea en el ámbito rural o en el urbano. Solamente hace falta recordar que durante los años de la Unión Liberal este proceso corrupto estuvo en manos de Posada Herrera, «el gran elector», que desde su ministerio, en Madrid, controlaba y dirigía los resultados de los diferentes distritos españoles: «El ministro O'Donnell morirá envenenado por la política de Posada Herrera, pero sin el actual ministro de Gobernación hace tiempo que habría muerto... de fastidio.»<sup>49</sup> Fue una situación que pervivió a lo largo de toda la historia democrática española.<sup>50</sup>

47. MAÑÉ I FLAQUER, Joan. «Correspondencias particulares. Madrid, 7 de noviembre». *Diario de Barcelona* (13 de diciembre de 1860).

48. MAÑÉ I FLAQUER, Joan. «El cuerpo electoral y los candidatos». *Diario de Barcelona* (13 de octubre de 1858).

49. MAÑÉ I FLAQUER, Joan. «Revista política de España». En: *Almanaque del Diario de Barcelona*, 1861.

50. MAÑÉ I FLAQUER, Joan. «La cuestión de Roma». *Diario de Barcelona* (13 de octubre de 1862).

VARELA ORTEGA, José. *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*. Madrid: Marcial Pons, 2001.

Las elecciones no eran el resultado de la voz del pueblo, sino un simple medio de legitimar el poder a un partido político que controlaba los medios de decisión. El gobierno y los partidos aceptaron este juego, igual como se aceptó el sistema de turno, gracias al apoyo que recibieron de las cúpulas militares, los espadones, que se convirtieron en los auténticos baluartes de la política española de los años centrales del siglo XIX. De esta manera, a los electores, que era una minoría de la sociedad española, se les otorgaba un papel subalterno, como espejo de la legalidad parlamentaria.<sup>51</sup>

Pero donde Mañé pone el dedo en la llaga del sistema es en su denuncia del caciquismo que vive la propia Administración pública. Su base argumental, que aquí tan solo expondremos por lo limitado del espacio, se centra en demostrar que todos aquellos que trabajan en la Administración pública son sometidos reiteradamente a una presión por parte de sus superiores, con lo cual pueden decantar la balanza de los votos hacia un lado y el partido en el poder se asegura un importante número de votos a su favor. En consecuencia, que otro partido se alzara con el poder o, por lo menos, con la simpatía de la reina, auténtico privilegio anticonstitucional, todos aquellos que estaban dentro de la Administración durante el gobierno de A eran inmediatamente sustituidos por otros que dieron su apoyo al gobierno B. Así se formaba un sistema clientelista que se extendía al resto de la sociedad a medida que el derecho al voto se iba extendiendo.<sup>52</sup>

## 6. Conclusiones

La construcción del nuevo Estado español, que irá acompañada de la creación de su propia concepción nacional, comenzó a tomar forma desde la proclamación de las Cortes de Cádiz, durante la Guerra de la Independencia (1808-1814). A partir de este punto de partida se tomó como modelo el sistema parlamentarista francés. Un modelo centralizador que daba una hegemonía a lo castellano frente a las diferentes nacionalidades que se hallaban, y se hallan hoy en día, dentro del Estado español. Este discurso y esta construcción fueron combatidos desde dentro del propio Estado liberal por todos aquellos que pensaban que la revolución no había llegado hasta las cuotas máximas de libertad que se habían propuesto. El descontento tiene tanto una lectura social como nacionalista, y llega desde todas las formaciones políticas asentadas en Cataluña. La respuesta se puede comenzar a sentir ya a partir de los años treinta del siglo XIX, por la frustración ante los avances democráticos que se produjeron tras la muerte de Fernando VII.

Este debate tiene como consecuencia la propuesta de un modelo diferente de la propia construcción del Estado español, sobre todo en lo que hace referencia al elemento más importante de cualquier estado: el parlamento. Entre los que desarrollaron este discurso, Mañé se había convertido en uno de los pocos que dejaron por escrito sus ideas. Basa su discurso en la construcción del nuevo estado a par-

51. MAÑÉ I FLAQUER, Joan. «El sistema electoral» *Diario de Barcelona* (9 de agosto de 1863).

52. Los estudios se han centrado en el mundo rural, pero sería necesario estudiar también el ámbito urbano y administrativo.

tir del modelo anglosajón, denunciando los defectos del modelo que se había impuesto en España, que seguía los parámetros del establecido en Francia desde la revolución de 1789. Mañé denuncia los defectos del parlamentarismo español: el cunerismo, la centralización del poder, la involucración de lo militar dentro de lo político, la corrupción administrativa, las nuevas constituciones como abandono de la tradición, etc.

El modelo francés es percibido como el principal motivo de desestabilización de la sociedad española. Ese modelo junto con la falta de libertad y la corrupción política son vistos como los auténticos motores de la conflictividad social que vive España a lo largo de su historia. Solamente la construcción de un texto constitucional consensuado por todos los partidos políticos, basado en el catolicismo y la descentralización; un aumento en la involucración del pueblo en las decisiones del país, tomando como ejemplo el fuerismo vasco o el modelo suizo; una mejor educación del pueblo, ya sea en clave cultural o política, darían como resultado una pacificación del Estado, lo que conllevaría una estabilidad que a su vez comportaría el progreso y el afianzamiento de la democracia dentro de España. Una pacificación tanto en clave social como política, sobre todo ante el miedo a la fragmentación del Estado.

Por ello, a lo largo de buena parte de su discurso, se centra en explicarnos los beneficios que la descentralización podría aportar al Estado, partidario como es de unas nacionalidades basadas en sistemas autónomos, siguiendo el ejemplo de los Estados Unidos. Esa descentralización se tendría que convertir en la pervivencia de la cultura de cada una de esas nacionalidades que existían dentro de España.

## Bibliografía

AJA, Eliseo; SOLÉ TURA, Jordi. *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*. Madrid: Siglo XXI, 1997.

AUTORES VARIOS. *Las Cortes de Cádiz*. Madrid: Marcial Pons, 2003.

BOU ROS, Jordi. *Correspondència entre Benet de Llanza i Joan Mañé i Flaquer. Epistolari social, polític i cultural (1847-1862)*. Barcelona: Curial, 2002.

BOU ROS, Jordi. «Entrevista d'una amistat: Joan Mañé per Joan Maragall». *Revista de Catalunya* [Barcelona], n.º 152 (junio 2000).

BOU ROS, Jordi. «Joan Mañé i Flaquer: l'amor pel periodisme». *Revista de Catalunya* [Barcelona], n.º 177 (octubre 2002).

BOU ROS, Jordi. «Joan Mañé i Flaquer. Conservació o renovació?» *Afers* [Catarroja], n.º 44 (2002).

BRUSI FERRER, Antonio. «Notas para mi hijo Antonio M.<sup>a</sup> (1865)». Manuscrito del Archivo de la Casa de l'Ardiaça.

CARRILLO, Manuel. «Juan Mañé y Flaquer y el primer Congreso de Malinas». *Cercles d'Història cultural*, n.º 5 (enero 2002), p. 154-156.

CASAS NADAL, Montserrat. «Juan Mañé y Flaquer, crónica de un viaje a Italia (1862)». Barcelona: Editorial PPU.

COMELLA, José Luis. *Cánovas del Castillo*. Madrid: Ariel, 1997.

DURAN I VENTOSA, Lluís. *Regionalismo y federalismo*. Barcelona: Enciclopèdia Catalana, 1922.

ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. *Escritos sobre España. Extractos de 1854*. Madrid: Trotta, 1998.

FRADERA, Josep Maria. *Cultura nacional en una societat dividida*. Barcelona: Editorial Curial, 1995.

GRAELLS, Guillem. *Joan Mañé y Flaquer*. Barcelona: Ajuntament Constitucional de Barcelona, 1903.

JUNCO, José Álvarez. *Mater dolorosa*. Madrid: Taurus, 2001.

LLORCA, Carme. *Emilio Castelar, precursor de la democracia cristiana (1832-1899)*. Alicante: Institut de Cultura Juan Gil-Albert, 1999.

MAÑÉ I FLAQUER, Joan. *Cartas provinciales a Don Antonio Cánovas del Castillo*. Barcelona: 1876.

MAÑÉ I FLAQUER, Joan. *La paz y los fueros*. Barcelona: 1876.

MAÑÉ I FLAQUER, Joan. *El regionalismo*. Barcelona: 1900.

MARAGALL, Joan. «Biografía de D. Juan Mañé y Flaquer». *Diario de Barcelona* (1913).

MARTÍNEZ GALLEGU, Francesc A. «Conservar progresando». *Historia Social* [Valencia] (2001).

MILÁN GARCÍA, José Ramón. *Sagasta o el arte de hacer política*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2001.

MOHINO, Abraham. «La crítica teatral de Mañé i Flaquer al *Diario de Barcelona*». En: *El segle romàntic: actes del col·loqui sobre Josep Yxart i el seu temps*. Tarragona: Diputació de Tarragona, 1995.

RIQUER, Borja. *Epistolari polític de Duran i Bas*. Barcelona: Abadia de Montserrat, 1990.

VARELA ORTEGA, José. *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la restauración (1875-1900)*. Madrid: Marcial Pons, 2001.

VILCHES GARCÍA, Jorge. *Emilio Castelar. La patria y la república*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2001.

VILCHES GARCÍA, Jorge. *Progreso y libertad. El partido Progresista en la revolución liberal española*. Madrid: Alianza, 2001.

## *El parlamentarismo en el área mediterránea al final del siglo XIX. Una visión comparada italo-española*

GIOVANNI C. CATTINI,\* *Universidad de Barcelona*

La presente comunicación versa sobre aquellas reflexiones críticas con el parlamentarismo que se levantaron en toda Europa en el último cuarto del Ochocientos. En este marco, nos interesa analizar el papel de los intelectuales en el ámbito sur mediterráneo —en particular en España e Italia— en su tarea de críticos y reformadores de los modelos parlamentarios de los respectivos estados liberales nacionales. Nos pararemos a analizar como, a caballo entre los años setenta y ochenta del siglo XIX, hubo una vasta producción de escritos que, según las pautas marcadas por el referente francés, consolidaron una cultura política conservadora de oposición a la clase dirigente de una profunda significación. Este clima cultural muestra unas sugerencias y relaciones que reflejan bien la especulación intelectual de toda Europa. Entonces, la homogeneidad de estas aportaciones y sus referencias entrecruzadas nos desvelan una similitud de pensamientos, en el viejo continente, que nos brindan de manera ejemplar la compartida discordancia del pensamiento político frente a los procesos de modernización.

### **Una cesura de la historia europea del siglo XIX**

A menudo, la historiografía ha fijado el año 1871 como una fecha emblemática, como un año de cesura en el curso de los acontecimientos europeos del Ochocientos, hasta el punto que se llega a considerar como el principio del siglo XX.<sup>1</sup> La gue-

\* Giovanni C. Cattini es becario de investigación predoctoral de la Generalidad de Cataluña. La presente comunicación es una versión revisada y ampliada del artículo «Espanya i Italia davant la crisi de l'Estat nacional al final del segle XIX. Els antecedents politicoculturals de la crisi del liberalisme doctrinari», en las *Actes de les III Jornades de Joves Historiadors i Historiadors* (en prensa).

1. B. CROCE, en *Història d'Europa al segle XIX*, Barcelona, Ariel, 1996 (1.ª ed. en 1932), fijaba esta fecha como importante cesura del siglo XIX, mientras que G. MOSSE, en *La cultura europea del siglo XX*, Barcelona, Ariel, 1997 (1.ª ed. en 1961), hacía empezar el siglo XX precisamente con los años setenta del Ochocientos. Por su parte, Vicente Cacho Viu hizo hincapié en la importancia del año 1870 relacionándolo con el 98 español (CACHO VIU, V. *Repensar el '98*. Madrid: Biblioteca Nueva, 1997). I. Saz ha reflexionado, recientemente, sobre el peso de las últimas décadas del siglo XIX y de la crisis finisecular en la vertebración del nacionalismo español en una perspectiva europea (SAZ, I. *España contra España. Los nacionalismos franquistas*. Madrid: Marcial Pons, 2003. También: «Regeneracionismos y nuevos nacionalismos. El caso español en una perspectiva europea». En: BURDIEL I.; CHURCH, T. *Viejos y nuevos imperios*. Valencia: Episteme, 1998).



rra franco-prusiana dejó a la opinión pública de los respectivos países trastornada: París y sus intelectuales, referentes ineludibles para el mundo de la cultura del período, por una parte tenían que superar el trauma de la derrota militar de Sedán (con la consiguiente pérdida de Alsacia y Lorena), mientras que, por otro lado, tenían que cicatrizar las heridas abiertas por la Comuna de París.

En su *Historia de Europa en el siglo XIX*, Benedetto Croce calificaba el citado 1871 como una cesura tras la cual había cambiado el espíritu público europeo. Éste tenía que hacer las cuentas con un nuevo escenario y equilibrio internacional, fruto de la nueva entidad dominadora (Alemania), en el viejo continente, y del cambio filosófico que dio lugar a la afirmación de un determinismo positivista como explicación omnisciente de la realidad. Esta tendencia, como recordaba Croce, desacreditaba tanto las «ideas» como los «ideales» en nombre de un filosofismo naturista que, por su esencia íntima, privaba la libertad de su ley espiritual y, con eso, desposeía a las personas del conocimiento del sentido y del valor de la vida.<sup>2</sup> A esta interpretación del pensador italiano recurría también George Mosse, añadiendo que hasta los más críticos con la sociedad burguesa le donaban una continuidad casi ilimitada. La afirmación de esta nueva sociedad contribuía a difundir, en todas partes, un sentimiento de orgullo nacional y seguridad burguesa que se fundaba sobre una explicación positivista y científica del mundo. Si la realidad se identificaba, pues, con la materia, la clave hegemónica de interpretación de la existencia era una filosofía materialista, no solamente por las clases dirigentes sino por las trabajadoras, que vinculaban la propias reivindicaciones con la nueva *Weltanschauung*. Por otra parte, esta situación favorecía el desarrollo de movimientos intelectuales contrarios a estas directrices.<sup>3</sup>

La presente contradicción fue uno de los elementos principales de las reflexiones de la intelectualidad del período. Entonces, como subrayaba hace veinticinco años Zeev Sternhell en su obra sobre la derecha revolucionaria francesa,<sup>4</sup> se incubaban y consolidaban todo un abanico de ideologías que sobrevivían en el tiempo para reaparecer con el nuevo siglo bajo otro signo y con unas nuevas potencialidades. Dentro de este marco, el área mediterránea presentó unas dinámicas propias, en la consolidación de un modelo de estado liberal, de una notable significación, que dejaron un ascendente profundo en las reflexiones, y en el marco de acción, de los respectivos sectores intelectuales. Este sector emergió en estas últimas décadas del Ochocientos con un protagonismo hasta entonces desconocido.<sup>5</sup> Las nuevas elites,

2. CROCE, B. *Història d'Europa*, op. cit.

3. MOSSE, G. *La cultura europea*, op. cit., p. 9 y sig.

4. STERNHELL, Z. *Maurice Barrès et le nationalisme français*. París: Armand Colin, 1972.

STERNHELL, Z. *La droite révolutionnaire. Les Origines française du fascisme, 1885-1914*. París: Éditions de Seuil, 1979.

5. Sobre los intelectuales, cf.:

CACHO VIU, V. *Repensar el '98*, op. cit.

CACHO VIU, V. *El nacionalismo catalán como factor de modernización*. Barcelona: Quaderns Crema; Amigos de la Residencia de Estudiantes, 1998.

CASASSAS I YMBERT, J. *L'Ateneu Barcelonès. Dels seus orígens als nostres dies*. Barcelona: La Magrana, 1986.

CASASSAS I YMBERT, J. *Entre Escil·la i Caribdis*. Barcelona: La Magrana, 1990.

CASASSAS I YMBERT, J. (coord.). *Intel·lectuals i poder a Catalunya (1808-1975)*. Barcelona: Proa, 1999.



asumiendo un papel nuevo que se apartaba de la anterior imagen de un erudito atado a su obra, se caracterizaron por la progresiva diferenciación social y por un creciente protagonismo público y político. Pronto los intelectuales se convertirían en fieles intérpretes de los cambios sociales, como principales teorizadores, impulsores, propagandistas o detractores del sistema. Además, fueron los primeros en percibir la modernidad como deflagración y posible punto y a parte de sus sociedades, y, por lo tanto, en tener la conciencia de encontrarse en medio de una crisis decisiva y de llevar la responsabilidad de impedirlo o impulsarlo. Los acontecimientos que habían marcado a los contemporáneos hacían referencia a episodios más o menos cercanos, que habían afectado a toda la población europea.

Una de las principales características que sobresale sin duda, en el período que va de 1870 a 1914, ha sido la adjudicación de buena parte del mundo a favor de los países más poderosos, o, dicho de otra manera, el principio de la era de los imperios.<sup>6</sup> La aceleración en el proceso de colonización y en el reparto del planeta en claras esferas de influencia respondía a los criterios de los beneficios de las naciones más desarrolladas. Esta tendencia repercutía en la misma estructura estatal que se hacía «nacional imperial» y que encontraba su punto de partida en el *année terrible*. El año 1871 representó, de hecho, una cesura para la historia europea: se acabó una etapa que había durado dos décadas de guerras y duras reivindicaciones políticas y empezó un período de «paz armada» en el viejo continente que duró hasta 1914, mientras paralelamente las tensiones intraestatales se proyectaban hacia los territorios lejanos para transformarlos en dominios propios. Esta época se caracteriza también por la relativa estabilidad de los diferentes estados, con una consolidación de las instituciones liberales y una evolución gradual y una democratización de las mismas entidades nacionales. Al mismo tiempo, asociaciones obreras y partidos socialistas se vertebran; el progreso científico y técnico avanzaba y con él la formación de las grandes concentraciones industriales bajo el dominio del capital financiero. La vida económica conoce momentos de crisis económicas generales (1873-74, 1882-84, 1890-93) que golpean sobre todo la agricultura. En este gran marco general pode-

---

CHARLE, C. *Naissance des «intellectuels»*. Éditions de Minuit, 1990.

CHARLE, C. *Les intellectuels en Europe au XIXe siècle*. París: Éditions de Seuil, 1996. [brillante ensayo comparativo]

MAINER, J. C. «En torno al 98: la fragua de los intelectuales». En: Actas del Congreso Internacional «1898: entre la crisi d'identitat i la modernització» (2 vol.). Barcelona: Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 2000.

MANGONI, L. *Una crisi di fine secolo*. Torino: Einaudi, 1985.

POZZI, R. *Hyppolite Taine: scienze umane e politica nell'Ottocento*. Venezia: Marsilio, 1993.

SERRANO, C. «El nacimiento de los intelectuales en España». *Ayer*, n.º 40 (2000).

SERRANO, C. *El turno del pueblo: crisis nacional, movimientos populares y populismo en España (1890-1910)*. Barcelona: Península, 2000.

6. Si mencionamos las obras más citadas, que podríamos decir que tienen su punto de partida en el estudio precursor de HOBSON, *Estudio del imperialismo*. Madrid: Alianza, 1981 (1.ª ed. en 1902), sobresalen:

FIELDHOUSE, D. *Economía e imperio*. Madrid: Siglo XXI, 1990.

HOBBSBAWM, E. *La era del imperio (1875-1914)*. Barcelona: Crítica, 1998 (1.ª ed. en 1987).

mos distinguir dos períodos separados por el año 1895, cuando se delinea claramente la rivalidad entre los estados más poderosos en la formación de sus imperios con la paralela afirmación del capitalismo monopolista. Volviendo al año 1871, subrayamos como Italia y Alemania se presentaron en el escenario internacional como dos estados geográficamente cohesionados. El primero proclamaba Roma como capital gracias a la derrota francesa, fruto de la *Blitzkrieg* de Alemania, que, con ésta, se aseguraba no sólo la unificación territorial sino también su ampliación (con la anexión de Alsacia y Lorena). Por otra parte, el gobierno de París tenía que devolver la normalidad a sus ciudadanos, conmovidos por la derrota militar, el espanto de la revolución social representada por la Comuna y, finalmente, por la mutilación del territorio nacional. En este marco nacía el sistema político de la Tercera República, que, marcado por el trauma de *l'année terrible*, imprimió una fuerte tendencia a fomentar el espíritu de concentración nacional y la revancha. La Constitución de 1875 garantizaba un parlamento de sufragio universal y un senado restringido, pero no era suficiente para estabilizar la vida política del país, que, de 1875 a 1914, conoció 50 gobiernos. El nuevo sistema se articuló, desde el principio, en una serie de clientelas dirigidas por una oligarquía de notables y sufrió las amenazas de las fuerzas monárquicas y militares.<sup>7</sup>

Por aquel entonces, también en el Estado español se estrenaba un nuevo sistema político, del cual se esperaba que brindara estabilidad después de la dramática experiencia del Sexenio. La nueva monarquía constitucional de Alfonso XII veía aprobada su constitución en 1876: era el resultado del hábil juego de mediaciones llevado a cabo por Cánovas del Castillo, que consiguió desde 1881, con la subida al gobierno de los liberales de Sagasta, implantar un sistema de alternancia. El *turnismo*, consagrado por el Pacto del Pardo, planteaba que el partido en el poder ganara las elecciones que hubiese convocado. El cambio se daba cuando el partido de gobierno dejaba su lugar al antagonista después de un determinado período.<sup>8</sup>

Por otra parte, la Italia de 1876 conocía la «revolución parlamentaria» que llevaba al gobierno la izquierda moderada, la Sinistra de Agustín Depretis, después de quince años de gobiernos de la Destra. Su acción política está ligada a la instauración del

7. La obra de A. GARRIGOU (*Le vote et la vertu. Comment les Français sont devenus électeurs*. París: 1992) ofrece una amplia radiografía de los sistemas electorales franceses, mientras que para una historia del sufragio universal en Francia véase: ROSANVALLON, P. *Le Sacre du citoyen du suffrage universel en France*. París: Gallimard, 1992. Por otra parte, la inestabilidad de la Tercera República encuentra en la recordada producción de Zeev Sternhell un lugar preferente.

8. Sobre la Restauración, véanse los estudios contenidos en el libro coordinado por J. TUSELL y F. PORTERO *Antonio Cánovas y el sistema político de la Restauración* (Madrid: Biblioteca Nueva, 1998). También son útiles los dos volúmenes del congreso madrileño sobre el centenario del asesinato del artífice de la Restauración: BULLÓN DE MENDOZA, A.; TOGORES, L. (coord.). *Cánovas y su época*. Madrid: Veintiuno; Fundación Cánovas del Castillo, 1999. Asimismo, la obra de M. SUÁREZ CORTINA *La Restauración entre el liberalismo y la democracia* (Madrid: Alianza Editorial, 1997) y la publicación de las actas del congreso de Santander coordinadas por el mismo M. SUÁREZ CORTINA (*La cultura española en la Restauración*. Santander: Universidad de Santander; Sociedad Menéndez Pelayo, 1999). De gran utilidad es también la obra dirigida por J. FERNÁNDEZ SEBASTIÁN y J. F. FUENTES *Diccionario político y social del siglo XIX* (Madrid: Alianza Editorial, 2002).

*trasformismo*, una práctica comenzada con ocasión de las elecciones del 1882. En aquel entonces, la ampliación del sufragio (del 2 al 7%) había determinado la política de la Sinistra de hacer participar en su coalición de poder a aquellos hombres de la Destra que lo hubiesen aceptado. Era una maniobra pensada para garantizar el nuevo sistema frente al peligro causado por la obertura democrática y también para cohesionar un frente conservador y burgués que, no pudiendo sustentarse sobre el mundo católico moderado (a causa de la conocida oposición del papa al nuevo Estado italiano), tenía que neutralizar a todo sector intransigente. En lugar de un bipartidismo a la inglesa, se creaba una praxis de un partido de poder que conservará el mando hasta la ampliación del sufragio de 1919 (la anterior, de 1912, no cambiaba de hecho las reglas del juego). Esta praxis traducía una práctica política por la cual la coalición gubernamental formaba primero sus filas, incluso con tránsfugas de otros sectores dispuestos a aceptar el programa, y luego convocaba las elecciones que tenían que formalizar estos cambios. O dicho de otra manera, el cambio de la dirección política del país no salía de las elecciones sino que antes se decidía la coalición y después se iba a las elecciones que, normalmente, confirmaban el partido en el gobierno. Esta praxis acababa por configurar un área de legitimidad sociopolítica de los gobiernos muy limitada, además de poner en marcha unas prácticas y unas redes de clientelas y corrupciones generalizadas a la hora de recorrer a las urnas.<sup>9</sup>

Los mecanismos del *turno* y del *trasformismo* han estado, durante la última década, en el punto de mira de la reflexión de muchos historiadores que, desde perspectivas diferentes, pero sobre todo desde la del estudio comparado de sistemas políticos, se han planteado las diferencias o las similitudes entre áreas geográficas diferentes.<sup>10</sup> Estos estudios han permitido formular unas amplias visiones de conjunto de unos determinados regímenes políticos no solamente en la Europa Mediterránea sino en el más amplio contexto europeo. Referentes a la comparación estrictamente italo-española nos percatamos de las últimas aportaciones en este sentido, y nos parecen significativas, en particular, las de Gabriele Ranzato, Manuel Sánchez Cortina y José Varela Ortega. Si bien, por un lado, el historiador italiano puso en duda la validez de un supuesto modelo meridional o mediterráneo que

9. Sobre la historia de Italia del período, véase la síntesis de F. CAMMARANO *Storia politica dell'Italia liberale 1861-1901* (Turín: Laterza, 1999), y también la historia de Italia de G. SABATUCCI y V. VIDOTTO (*Storia d'Italia*. Vol. II: *Il nuovo Stato e la società civile 1861-1887*; Vol. III: *Liberalismo e democrazia 1887-1914*. Roma: Laterza, 1995-96). Sobre las interpretaciones del transformismo, véanse la antología de estudios de G. CAROCCI *Il Trasformismo dall'unità ad oggi* (Milán: Unicopli, 1992) y de S. ROGARI, *Alle origini del trasformismo. Partiti e sistema politico nell'Italia liberale*, (Turín: Laterza, 1998). Finalmente, el volumen de la historia de la institución parlamentaria curada por L. VIOLANTE de los anales de la editorial Einaudi (*Il Parlamento*. Turín: Einaudi, 2001).

10. Aparte de los estudios de historiadores «profesionales» de los cuales hablaremos en seguida, nos parece significativo subrayar como se ha despertado este interés hacia la comparación entre *turnismo* español y *trasformismo* italiano por parte de jóvenes historiadores: es el caso del estudio de M. BARRAL MARTÍNEZ «*Turnismo español y trasformismo italiano en la transición del siglo XIX al XX*», comunicación presentada en el Sexto Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea (Zaragoza, septiembre 2002), y también de A. PALÀ, «*Sistema del torn i transformisme. La pràctica clientelar a Espanya i a Itàlia (1861/75-1914)*», comunicación presentada en las Terceras Jornades de Joves Historiadors i Historiadors (Barcelona, marzo 2003).

incluyera a los dos países, a causa del retraso económico del Estado español respecto al italiano, por el otro, subrayó el clientelismo como elemento común a los dos sistemas y como éste degradaría el modelo liberal-democrático de estado que tanto Italia como España querían implantar en sus territorios.<sup>11</sup> Por su parte, Varela Ortega concuerda con Ranzato en que el sistema español, respecto al italiano, no planteaba un intercambio de favores administrativos (corrupción) por votos, pero discrepa de las causas. No serían las pocas posibilidades de intercambios en la España del siglo XIX, o su inferior desarrollo socio-económico, lo que diferenciaría los sistemas electorales de las dos penínsulas, sino una diferente visión del juego político. La ponderación de un masivo fraude electoral es –continúa Varela– la llave que explica el problema. Por lo tanto, los políticos de la Restauración española se caracterizaron por conseguir el triunfo electoral sin sumar votos reales: no estamos frente a la contratación de unas clientelas que impliquen individuos o colectivos, sino frente a una intervención directa sobre el sistema.<sup>12</sup> En cambio, Sánchez Cortina remarcó una acepción más general del modelo, defendiendo la similitud entre *turno* y *transformismo*, por el hecho de que, en ambas penínsulas, las clases dirigentes utilizaron «un sistema doble de integración / exclusión». Con esto intentaban conseguir el soporte de los moderados situados a su derecha y a su izquierda excluyendo los extremos radicales. De esta manera podía crecer el área de legitimidad hacia los respectivos sistemas políticos.<sup>13</sup>

### El maestrazgo francés en las reflexiones de los intelectuales europeos

En este marco de descrédito de los sistemas parlamentarios se desarrolla una reflexión de gran consideración por parte de los intelectuales profesionales del área mediterránea (y europea en general), que da lugar a un amplio debate institucional, complejo y articulado. Estas controversias expresaban las profundas transformaciones sociales, políticas e institucionales y representaban una explicación coherente a las inquietudes del período. Así pues, en los años ochenta del siglo XIX, se publicaron diferentes textos que consolidaron un pensamiento y una cultura política conservadora de oposición a la clase dirigente que sobrevivirá a su época. Como ha evidenciado la densa historiografía sobre el tema,<sup>14</sup> este clima cultural tiene unas sugerencias y relaciones europeas de profunda homogeneidad y refleja de forma

11. RANZATO, G. «La forja de la soberanía nacional: las elecciones en los sistemas liberales italiano y español». En: TUSSEL, J. (ed.). *El sufragio universal*. Ayer, n.º. 3 (1991), p. 115-138. El mismo ensayo se encuentra puesto al día y ampliado en *La difficile modernità* (Alessandria: Edizioni dell'Orso, 1997, p. 13-124).

12. VARELA ORTEGA, J. «De los orígenes de la democracia en España, 1845-1923». En: FORNER, S. (coord.). *Democracia, elecciones y modernización en Europa. Siglos XIX y XX*. Madrid: Cátedra, 1997, p. 129-202. La referencia a Ranzato se encuentra en las p. 144 y sig.

13. SUÁREZ CORTINA, M. «Trasformismo y Turno: dos versiones latinas de la política liberal europea de la Belle Époque». En: CASMIRRI, S.; SUÁREZ CORTINA, M. *La Europa del Sur en la época liberal. España, Italia y Portugal. Una perspectiva comparada*. Santander y Cassino: Servicio de Publicaciones Universitarias. Universidad de Santander – Università di Cassino, 1998, p. 242.

14. Cf. las citadas obras de Croce, Mosse, Charle, Mangoni, Casassas, etc.

ejemplar la discordancia entre el pensamiento político y aquella época de transición, que se pensaba como de pasaje hacia una sociedad de masas, y lo que podía comportar: un trastorno de los viejos equilibrios sociales y políticos, el ocaso de la hegemonía de las viejas clases dirigentes de origen rural, la inevitable corrupción y falsificación de los procesos que habían de forjar la clase política, etc. En definitiva, la crisis del Estado y de su autoridad.<sup>15</sup>

Desde esta perspectiva resaltamos como los intelectuales profesionales consignan sus propias reflexiones en las revistas emblemáticas de la época, entre las cuales la francesa *Reveau des Deux Mondes* era un referente ineludible. La *Reveau* era el principal portavoz donde se confrontaban los mayores exponentes del mundo de la cultura del período, que hacían que la revista fuese como un laboratorio de discusión teórica de gran resonancia. Eran considerados *maîtres à penser* intelectuales como Ernst Renan o Hippolyte Taine: ambos, al día siguiente de la capitulación de Sedán, comenzaron un análisis desencantado y profundo sobre los orígenes y las razones de la derrota: en este sentido hay que leer *La réforme intellectuelle et moral de la France* del primero y la monumental e incompleta *Origines de la France contemporaine* del segundo. Dos obras que representan el iceberg de una numerosa producción de liberales y conservadores que también se interrogaban sobre los males de Francia, empezando por la institución del sufragio universal, chivo expiatorio que canalizaba todas las angustias y las repulsiones de la capitulación gala.<sup>16</sup>

Los dos autores compartían una visión gradual del proceso histórico, una aversión a la democracia y al sufragio universal, tal y como se había forjado en Francia después de 1848, una confianza en la ciencia como instrumento de gobierno y la doctrina del *élitisme civilisateur*, y, al mismo tiempo, planteaban un sistema que compenetraba liberalismo y tradicionalismo.<sup>17</sup> En este sentido, se ha de tener en cuenta que, con *Les origines de la France*, Taine continuaba una crítica comenzada ya en obras anteriores como *Notes sur Paris. Vie et opinions de M. Frédéric-Thomas Graindorge*,<sup>18</sup> sobre las costumbres de su época, la decadencia de la modernidad y la mezquindad del nuevo mundo burgués, a las cuales contraponía la añoranza de

15. Cf. CUOMO, E. *Critica e crisi del parlamentarismo (1870-1890)*. Torino: Giappichelli, 1996.

16. Para una visión del conjunto, junto a P. ROSANVALLON (*Le Sacre du citoyen*, cit.), véanse los estudios de M. BATTINI (*L'ordine della Gerarchia. I contributi reazionari alla crisi della democrazia in Francia, 1789-1914*. Turín: Bollati Borunghieri, 1995) y de J. GRONDEUX (*Histoires des idées politiques en France au XIXe siècle*. París: Éditions de la Découverte, 1998). El efecto de la derrota en las ciencias sociales francesas encuentra una eficaz síntesis en el reciente trabajo de J. R. LLOBERA (*La teoría del nacionalismo a França*. Catarroja: Editorial Afers i Universitat de València, 2003).

17. Cf. LANARO, S. «Introduzione». En: RENAN, E. *Che cos'è una nazione*. Roma: Doninzelli, 1993. El profesor Lanaro, como también P. Rosanvallon, subraya una aversión a la democracia y al sufragio universal por ambos autores que, en nuestra opinión, queda bien matizada por R. Pozzi (*Hypolite Taine, op. cit.*, p. 204 y sig.). Además, por lo que hace referencia a la recepción de Renan en España, véase PÉREZ-GUTIÉRREZ (*Renan en España*. Madrid: Taurus, 1988).

18. *Notes sur Paris. Vie et opinions de M. Frédéric-Thomas Graindorge, docteur en philosophie de l'Université d'Iéna, principal associé commanditaire de la maison Graindorge et C<sup>o</sup> (huiles et porc salé à Cincinnati, Etats-Unis d'Amérique)*, recueillies et publiées par H. Taine, son exécuteur testamentaire. París: Hachette, 1867.

aquella sociedad aristocrática desaparecida por la Revolución Francesa de 1789. Con tales reflexiones, contenidas en *Notes sur Paris*, Taine opinaba indirectamente en torno a la sociedad del período sin intervenir directamente como acostumbraba a hacer Renan desde finales de los años cincuenta. La crisis de *l'année terrible* llevaba a Taine a un complejo compromiso político que mostraba unas posturas conservadoras –e incluso reaccionarias, que igualmente podían convivir con otras de signo diferente–, que se sustentaban en el método científico y reivindicaban la evolución lenta y gradual de la sociedad. *Les origines de la France contemporaine* expresaba claramente el desencanto y la discordancia del autor con sus tiempos y reclamaba, sobre todo, lo que representaba el elemento vertebrador de una sociedad bien enderezada: las elites tradicionales. Una convicción que era el fruto de la percepción de la naciente sociedad moderna, democrática y de masa, que se sentía ingobernable. Por eso era necesario –según Taine– restituir el poder a los grupos de la nobleza y a los notables para salir de la época de decadencia en que había entrado Francia con la Revolución del 89.

Además, de las páginas de *Les origines de la France* beberán la casi totalidad de los exponentes de la psicología colectiva, cuyas teorías tuvieron un eco enorme en toda la intelectualidad de las dos últimas décadas del XIX e inicios del XX. Los investigadores de esta nueva ciencia social veían en las multitudes criminales de la Revolución Francesa, descritas por Taine, una fuente de inspiración para la metodología y para los contenidos.<sup>19</sup> Al mismo tiempo, de las páginas de *Les origines de la France*, se desprendía una imagen de las multitudes revolucionarias, representadas como criminales y animadas por una violencia irracional, que será de gran trascendencia para la sociedad europea del período. Las masas dibujadas por Taine eran el resultado de la impresión que éste había recibido de la comuna parisina y daban lugar a una reflexión en línea con las sugerencias más propias del pensamiento contrarrevolucionario. Taine recuperaba aquellas masas de la Revolución jacobina descritas según la iconografía del complot satánico para hacer que 1789 y el «terrible» 1793 fuesen unidos como un fenómeno apocalíptico de posesión diabólica. Esta mezcla de jacobinos y demonios fue el referente del cual salieron todas aquellas descripciones de las multitudes en rebelión como hordas diabólicas que condicionaron a escritores y científicos sociales del período, construyendo una imagen de las masas que sobrevivió a esta época, a pesar de que posteriormente los adelantos de la psicología y de la medicina rechazasen todo fundamento de estas teorías. Un gran número de obras, tanto literarias como científicas, originaron no solamente una configuración unitaria de una moderna plebe amenazando el orden y la civilización, sino que delinearon el verdadero problema de la supervivencia en cada individuo de una dimensión psíquica escondida. La psicología de las multitudes descubría la nueva figura del inconsciente colectivo, un estado mental incontrolable y destinado a volver a la luz desde las profundidades de un pasado primordial durante la acción colectiva.

19. Cf. PALANO, D. *Il potere della moltitudine*. Milán: Vita e pensiero, 2002, p.148-149.



Bajo estos planteamientos se difundía una concepción de la rebelión política como una patología social correlacionada con un desorden mental y psíquico de verdadera locura. Estas intuiciones animaron a toda la escuela francesa de psicología colectiva (o la más heterogénea escuela italiana ligada al médico veronés Cesar Lombroso), que, con exponentes tan conocidos como Gabriel Tarde i Gustave Le Bon, dio vida a una amplia producción, impregnada de unas teorías profundamente conservadoras y antisocialistas, fiel espejo de una percepción de la modernidad, hostil e incontrolable. Y al mismo tiempo, esta disciplina representa un importante momento especulativo sobre el mito de «progreso» y de «modernidad» que pasará a las ideologías del Novecientos. Estas ideologías harán hincapié en el inconsciente colectivo para entender la base del vínculo político y la posibilidad de neutralizarlo.<sup>20</sup>

Junto a estas referencias, no se puede olvidar el peso del derecho en la configuración de las coordenadas culturales y mentales de las clases dirigentes: del mundo de la jurisprudencia salió un amplio sector intelectual que desarrolló un papel de protagonista en las distintas dinámicas y formas que vertebran los respectivos proyectos de constitución de estado nacional moderno. En particular, en las últimas décadas del siglo XIX, asumen un destacado protagonismo en la crítica al liberalismo doctrinario y a la correspondiente encarnación política parlamentaria. Juristas como Anatole Leroy Beaulieu, Adolf Prins, Emilie Laveleye, Frederic Le Play o Bluntschili marcaban las pautas de un debate que afectó incisivamente el mundo de la cultura de los años setenta y ochenta. En 1882, Laveleye publicaba en la *Reveau des Deux Mondes* un artículo donde se preguntaba sobre los límites del régimen parlamentario y de la democracia, recogiendo las sugerencias de Tocqueville, mientras defendía una política exterior no agresiva en una época en que el imperialismo estaba imponiéndose.<sup>21</sup> Unos años más tarde publicaba su obra más conocida sobre el gobierno parlamentario, la democracia y el sufragio universal.<sup>22</sup> Una vez más se hacía deudor de Tocqueville y afirmaba que el crecimiento del número de votantes sacrificaría los intereses superiores del país en nombre de las clases menos afortunadas, haciéndose eco de los mismos conceptos expresados por Edmundo Schrer unos años antes en *La Démocratie et la France*.<sup>23</sup>

En este contexto resalta como las teorías del belga Adolf Prins abrieron una fisura dentro del liberalismo doctrinario a nivel europeo. En 1884 publicaba *La démocratie et le régime représentatif*,<sup>24</sup> donde afirmaba, de manera tajante y en línea con las reflexiones de Taine, que la crisis del parlamentarismo reflejaba la decadencia del orden, social y político, salido de la Revolución Francesa de 1789. Su fracaso era

20. PALANO, D. *Il potere della moltitudine op. cit.*, p. 581-589.

21. LAVELEYE, E. «Le Régime Parlementaire i la Démocratie». *Reveau des Deux Mondes* (15.12.1882).

22. LAVELEYE, E. *Le gouvernement dans la démocratie*. París: 1891.

23. SCHRER, E. *La Démocratie et la France*. París: 1884.

24. PRINS, A. *La démocratie et le régime représentatif. Etude sur le régime corporatif et la représentation des intérêts*, Bruxelles, Murquardt, 1884.

el testimonio de la quiebra de las sociedades modernas, individualistas y atomizadas, y sobre todo incapaces de crear mayorías gubernamentales estables y, con éstas, de salir del caos en el cual se desarrolla la vida parlamentaria. Prins rehuye cualquier polémica sobre el sufragio universal para poner en duda la misma representación política que se había afirmado con la Revolución Francesa y el inicio del parlamentarismo. El autor de *La démocratie et le régime représentatif* reivindica el patrimonio histórico de las democracias comunales de la edad media, cuando los parlamentos eran el espejo de los grandes intereses sociales de las corporaciones ciudadanas. Entonces, la apuesta del jurista belga era intentar encontrar un *aggiornamento* de estos grupos de interés que habrían tenido que sustituir a las instituciones parlamentarias y elevarse a mediadores de las demandas y exigencias democratizadoras de la naciente sociedad de masas. Esta obra tuvo una gran repercusión dentro del debate institucional de final de siglo. Como nos recuerda Ettore Cuomo<sup>25</sup> se leyó y citó en toda Europa, influyendo en la cultura política y jurídica de la época y ejercitando una gran influencia a la hora de orientar la crítica al parlamentarismo hacia unas direcciones diferentes y más radicales.

### El desencanto de los intelectuales regionalistas hacia la España de la Restauración

Las reflexiones desengañadas de estos autores representan una *Weltanschauung* que comparten también muchos intelectuales del área mediterránea. Emblemático podría ser, en el caso español, el nacimiento de un movimiento político regionalista a mitad de los años ochenta del siglo XIX.<sup>26</sup> En torno a la revista *La España Regional* (1886-1893),<sup>27</sup> se reunió un grupo heterogéneo de intelectuales y políticos del mundo barcelonés y catalán que se caracteriza por las dinámicas culturales que hemos estado delineando. Sus impulsores, entre los cuales destacaban los juristas e historiadores Francesc Romaní Puigdemgolas,<sup>28</sup> Josep Pella i Forgas y Josep Coroleu i

25. CUOMO, E. *La crisi del parlamentarismo*, op. cit., p.122.

26. Aquí nos interesa destacar el antiparlamentarismo de los intelectuales regionalistas españoles, en particular de los catalanes. Para una visión del conjunto desde una perspectiva «centralista», véase CUENCA TORIBIO, J. M. (*Parlamentarismo y antiparlamentarismo en España*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1995).

27. Para la historia de *La España Regional* y del contexto histórico-político de Cataluña bajo la Restauración, véase CASASSAS Y YMBERT, J. (*Entre Escil·la i Caribdis*, op. cit., especialmente p. 292-301). Véanse también:

COLL I AMARGÓS, J. *Narcís Verdaguer i Callís (1862-1918) i el Catalanisme possibilista*. Barcelona: Publicacions de l'Abadia del Montserrat, 1998.

LLORENS I VILA, J. *La Unió Catalanista i els orígens del Catalanisme polític*. Barcelona: Publicacions de l'Abadia del Montserrat, 1992.

PICH I MITJANA, J. «El regionalisme tradicionalista, monàrquic, catòlic i espanyolista. La revista *La España Regional*». *El Contemporani*, n.º 18 (1999).

PICH I MITJANA, J. *El Centre Català. La primera associació política catalanista (1882-1894)*. Catarroja: Afers, 2002.

28. Para la crítica anticentralista de Romaní, véase CATTINI, G. C. «La construcció de l'Estat nacional espanyol i els intel·lectuals perifèrics. La crítica regionalista d'en Francesc Romaní Puigdemgolas». En: *L'Estat-nació i el conflicte regional. Mañé i Flaquer. Un cas paradigmàtic (1823-1901)*. [En prensa]



Anglada<sup>29</sup> o un economista como Pere Estasén, que fue el introductor del positivismo en Cataluña al final de los setenta, conectaron con otros del Estado español, en particular del País Vasco, Navarra y Galicia. El programa, que defendieron a lo largo de los ocho años de vida de la revista, recogía la inspiración del conocido *Memoorial de Greuges*, de 1885, en el que se denunciaban tanto el centralismo administrativo y político como las orientaciones librecambistas en materia económica de los gobiernos de Madrid.

Por lo tanto, *La España Regional* amparó una política regionalista que abanderaba la descentralización del Estado y una vuelta hacia el proteccionismo económico.<sup>30</sup> Al mismo tiempo pregonaba la unidad católica y las diferencias culturales, lingüísticas y administrativas de las diferentes regiones españolas. Pero lo que aquí nos interesa resaltar es el camino por el cual se critica el sistema del parlamentarismo en España, tal y como se da en el período de la Restauración: desde el primer número de *La España Regional*, el director de la revista Francesc Romaní Puigdenegolas (1830-1912) definía el parlamentarismo como «incompatible con el Regionalismo».<sup>31</sup> El mismo Romaní había argumentado de manera parecida en su obra más conocida, *El Federalismo en España*, un opúsculo de gran resonancia, escrito al día siguiente de las elecciones de enero de 1869, cuando, después de una improbable candidatura con los republicanos, había acabado presentándose en las filas de la tradicionalista Defensa de la Unidad Católica, organizada por viejos moderados, carlistas, católicos y conservadores. En *El Federalismo en España* había anticipado el tema de la necesidad de volver a inspirarse en las antiguas libertades de los territorios de la Corona aragonesa. El tema de la defensa de los antiguos fueros catalanes lo retomó diez años después en otro cuadernillo bajo el título *Los Fueros de Cataluña* (1878), en el que comentaba una célebre polémica parlamentaria de 1861 sobre el Código civil. En aquella ocasión, el conocido jurisconsulto catalán Francesc Permanyer había defendido la multiplicidad de derechos existentes en España como esencia íntima y peculiar del derecho ibérico.

La elección de Romaní de publicar aquel debate se explica por el nuevo *Geistzeit* propiciado por la Restauración. Aquellas teorías podían tener amplia audiencia en

29. Para las biografías de Pella i Forgas y Coroleu i Anglada, véanse las respectivas voces en el diccionario coordinado por A. SIMON I TARRÉS *Diccionari d'historiografia catalana* (Barcelona: Enciclopedia catalana, 2003). Además: COSTA FERNÁNDEZ, L. *Josep Pella i Forgues i el catalanisme*. Barcelona: Dalmau, 1997.

30. Para lo que hace referencia a las relaciones entre proteccionismo económico y desencanto del mundo conservador burgués catalán hacia la Restauración, véanse también:

BENGOCHEA, S.; BRAVO, M. «Auge asociativo y pensamiento corporativo entre la burguesía catalana de la Restauración». Comunicación presentada en el II Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea (Barcelona, 1994) cuya lectura me ha sido facilitada por cortesía de sus autoras.

BRAVO, M.; PALOMAS, J. «Les corporacions industrials catalanes com a grup de pressió (1875-1923)». En: *Congrés Internacional d'Història de Catalunya i la Restauració (1875-1923)*. Manresa: CEB, 1992, p. 259-264.

RIQUER I PERMANYER, B. DE. *Identitats contemporànies: Catalunya i Espanya*. Vic: Eumo Editorial, 2000.

31. ROMANÍ PUIGDENGOLAS, F. «Criterio de la revista». *La España Regional*, n.º 1 (1886), p. 12-13.

aquella nueva generación de intelectuales y profesionales que, forjada durante el Sexenio, había hecho sus primeros pasos en la asociación *Jove Catalunya* y se había agrupado en torno a la revista *La Renaixensa*,<sup>32</sup> reivindicando la defensa de la identidad catalana. Entre otros, el brillante abogado ampurdanés Josep Pella i Forgas (1852-1918), juntamente con José Coroleu (1839-1895), publicó *Las Cortes Catalanas*<sup>33</sup> para reivindicar el derecho foral catalán en un momento en que el Gobierno de Madrid, en su redacción de la nueva Constitución, derogaba los fueros vascos a causa de la tercera guerra carlina. Pella y Coroleu volvían a hablar del mismo tema en 1878 cuando publicaban la citada obra *Los Fueros de Cataluña*,<sup>34</sup> estudio en que reportaban una parte de los antiguos textos legales y argumentaban como la remota confederación catalano-aragonesa era un ejemplo todavía no igualado por ningún país en cuanto a las garantías de las libertades públicas y de los derechos individuales.

Desde las páginas de *La España Regional*, Josep Pella i Forgas regresará constantemente a criticar el parlamentarismo, siguiendo las pautas de aquella cultura europea que hemos recordado anteriormente. Un claro ejemplo es el largo artículo «El sistema parlamentario, la democracia, las clases y los gremios», en el cual Pella comenta *La démocratie et le régime parlementaire*, de Adolphe Prins. El jurista catalán defiende la compatibilidad de las distintas teorías del belga con el regionalismo y, parafraseando al autor del prólogo, el belga Emile Levaeye, afirma que «el sufragio universal y la república no traen esa edad de oro que se esperaba y se nota, no sin disgusto, que el régimen parlamentario funciona cada día peor, aún en el país de donde salió, á medida que se concede el derecho electoral á mayor número de ciudadanos». Pella continúa estigmatizando la inestabilidad de los gobiernos surgidos del sistema parlamentario. Concuerda con Prins al ver como causa de los problemas del sistema la manera de formar las asambleas legislativas, donde los individuos que las componen son aislados, «sin intereses comunes, ni representando la verdadera soberanía popular, ni por ello pudiendo dar satisfacción á las necesidades sociales». La descripción de los males del parlamentarismo en Bélgica o Francia lleva a Pella a afirmar:

32. Cf. DURAN I TORT, C. «*La Renaixensa*», primera empresa editorial catalana. Barcelona: Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 2001. La misma Carola Duran ha estudiado la crítica al antiparlamentarismo de este sector del nacionalismo catalán en: «Pere Aldavert i la “Renaixensa”, veus discordants de la premsa de Barcelona dels noranta». En: Autores varios. 1898: *entre la crisi d'identitat i la modernització*. Actes del Congrés Internacional celebrat a Barcelona (20-24 d'abril de 1998). Barcelona: Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 2000, p. 427-437. De la misma autora véase también: *Propostes del catalanisme intransigent. Debat sobre Espanya, Cuba i Catalunya (1890-1899)*. Barcelona: Dalmau, 1999. Los orígenes del nacionalismo catalán, el antiparlamentarismo y la presunta vocación reaccionaria del catalanismo han sido objeto de la polémica entre Joan Lluís Marfany y David Martínez Fiol en las páginas de la revista barcelonesa *L'Avenç*.

MARFANY, J. L. «Valentí Almirall i els orígens del nacionalisme català». *L'Avenç*, n.º 204 (1996), p. 20-24.

MARTÍNEZ FIOI, D. «Medievalisme, parlamentarisme i corporativisme». *L'Avenç*, n.º 211 (1997), p. 6-9.

33. COROLEU, J.; PELLA I FORGAS, J. *Las Cortes Catalanas*. Barcelona: Revista Histórica Latina, 1876.

34. COROLEU, J.; PELLA I FORGAS, J. *Los Fueros de Cataluña*. Barcelona: 1878.

[...] la lectura de esa parte del libro nos pareció que este había sido escrito en España, que de algún periódico español se tomaron las noticias, que era el Congreso de Madrid el modelo adoptado, y nombres y cosas, y trampas y miserias y odios y abusos eran completamente españoles, dado que en este punto creemos ser los únicos, cuando en realidad el mal es general á todos los parlamentos de Europa, porque lo lleva el actual sistema parlamentario en su misma esencia.

Las necesidades sociales, en el análisis de Pella de las teorías de Prins, pueden encontrar respuesta sólo con una organización gremial de la sociedad, la única manera de garantizar una representación proporcional, según la importancia de las diferentes clases sociales, y, con eso, la estabilidad política. El modelo son, entonces, aquellas comunidades rurales y su «mundo político y social basado en la representación de los intereses, expresión única de la verdadera soberanía popular». Las asambleas rurales, con la correspondiente representación por familia en lugar de por individuo, son también el modelo que había caracterizado la democracia de las ciudades en la edad media y en el cual se tiene que inspirar para sustituir el actual sistema parlamentario. El recuerdo del Consejo de Ciento, con los cinco consejeros en el gobierno de la ciudad, cerraba la primera parte del artículo de Pella i Forgas.<sup>35</sup> En la segunda parte, el autor reflexionaba sobre los argumentos de Prins en torno al *self-government* inglés y a como éste representa no tanto un sistema parlamentario como las instituciones locales. Esta peculiaridad, continúa la perífrasis de Pella, es la que explica que el *self-government* haya tenido éxitos brillantes. O dicho de otra manera, la fuerza de la autoridad pública inglesa se explica por su constitución sobre los poderes locales. De esta manera, el jurista catalán podía afirmar que el condado se podía interpretar como la trasposición de la región ibérica. La asamblea de aquello —el *self-government*— era entonces como una especie de parlamento regional. El regionalismo español podía tener un referente importante en esta experiencia anglosajona.

Pella i Forgas continuaba exponiendo el razonamiento con el cual Prins rechazaba las teorías reformistas de Guizot, favorables a extender el derecho electoral a los alfabetizados. El belga especulaba que pretender esta prerrogativa no significaba que los sujetos tuviesen unas capacidades políticas que solamente podían garantizarse en una sociedad gobernada por los gremios. Sólo las corporaciones representaban las uniones naturales que «sin destruir la unidad de la nación son conformes a su esencia y a su constitución». La participación de todos los ciudadanos de un país en los respectivos gremios es para Prins la realización del verdadero sufragio universal «*porque todo el mundo vota*; pero sin las sacudidas violentas á que está sujeto cuando le falta punto de apoyo, sin la injusticia resultado de la equivalencia de votos, sin la opresión de la soberanía del número que destruyendo toda originalidad y abatiendo todas las frentes hace pesar sobre los espíritus libres». El artículo de Pella i Forgas incluye una lista que enumera otros conocidos autores favorecidos en la represen-

35. Cf. PELLA I FORGAS, J. «El sistema parlamentario, la democracia, las clases y los gremios». *La España Regional*, cuaderno 29, tomo 5 (1888), p.1-11.

tación parlamentaria por clases,<sup>36</sup> demostración de que los planteamientos de reforma corporativa del censo se estaban difundiendo en toda Europa. El jurista catalán puede terminar su estudio de esta manera:

Un paso más en este camino, y el Regionalismo, vivo y en agitación constante, como elemento fundamental que es de la sociedad española, entraría en un período de organización, sin luchas ni sacudimientos. Formado el Senado por regiones, elegido por medio de los grupos de intereses cuya división electoral no es difícil, el sistema parlamentario español empezaría a ser verdaderamente representativo y el Senado que ahora sirve de albergue a tan sólo a la aristocracia de la administración de las armas, hoy museo de condecoraciones y títulos, sería el reflejo de una España fuerte, sesuda y sufrida, la España de las antiguas nacionalidades y los grandes intereses sociales, mientras que en el fondo de las comarcas y regiones, la labor constante de las clases y el desarrollo de la vida corporativa fomentada, extenderían las raíces de la institución: el Senado en fin, como lo fue un día el Parlamento inglés, sería el áncora de España en los grandes embates de las guerras civiles, en los días de gloria y miseria, en medio de la Revolución como delante del Absolutismo.<sup>37</sup>

Este artículo ejemplifica claramente la *forma mentis* de los intelectuales y profesionales de *La España Regional*. De la misma manera teorizaba una de las figuras más emblemáticas del renacimiento euskara, asiduo colaborador de la revista barcelonesa, el navarro Arturo Campión, quien, como recuerda José Javier López Antón, fue una figura clave para entender no solamente el florecimiento de la cultura vasca en Navarra, sino también el mismo desarrollo de una identidad vasca diferencial al final del siglo XIX. De todas maneras, Campión delineaba, en una serie de artículos publicados por el portavoz catalán, un sistema coherente según el cual, aclaradas las diferencias entre el regionalismo y la defensa de los fueros vascos y navarros, proponía una conjunción de intentos para reclamar los derechos históricos de las diferentes regiones españolas. Igualmente, Campión rechazaba la defensa de los fueros del carlismo, que juzgaba como una doctrina absolutista, ya que hacía del soberano el principio y el fin del Estado, con un concepto de la realeza «sin congéneres en Europa, puramente asiático, digno del Gran Lamismo».<sup>38</sup> Con él encontramos también los exponentes más importantes del movimiento que dio vida al nacionalismo vasco, como Fidel de Sagarminaga, Antonio M. de Arguinzoniz, Emilio Velasco, etc. De todas maneras, si algunos nutrían una franca hostilidad en contra del sistema parlamentario, los demás veían en el rechazo de la democracia liberal parlamentaria la mejor crítica a la «inmoral política a la española», encarnación del centralismo, del caciquismo y de la corrupción descarada. Por otra parte, como enseña el viraje de

36. Entre otros, Pella citaba al conde GRAY (*Parliamentary Government*. Londres: 1864), James LORIMER (*Constitutionalism of the Future*. Londres: 1867), BLUNTSCHILI (en particular cita *La politique considérée comme science*. París: 1879), AHRENS (*Cours de droit naturel*. Leipzig: 1875) y DE MOHL (*Staatsrecht und politik*. 1860).

37. Cf. PELLA I FORGAS, J. «El sistema parlamentario, la democracia, las clases y los gremios». *La España Regional*, cuaderno 30, tomo 5 (1888), p. 101-112.

38. Cf. CAMPIÓN, A. «Carlismo, integrista y regionalismo». *La España Regional*, cuaderno 35 (1889), p.15.

los catalanistas, se aceptará el sistema cuando las elecciones se realicen respetando el juego democrático y representen la voluntad política de la sociedad.<sup>39</sup>

### La Nuova Antologia y la desilusión hacia la Italia del trasformismo

La polémica antiparlamentaria, empezada entre los años setenta y ochenta, era igualmente compartida en un ambiente común al área latina, como lo evidencia una lectura de los artículos publicados en la prestigiosa revista italiana *La Nuova Antologia*. Su director e impulsor, Francesco Protonotari (1830-1888) –profesor de economía política en la Universidad de Pisa primero, y de Roma luego– consiguió hacer que el portavoz fuera desde su inicio «el instrumento de la opinión pública que trataba los asuntos de mayor importancia y que se interesaba de la cultura extranjera». <sup>40</sup> *La Nuova Antologia* era, en fin, uno de los más importantes referentes de la cultura italiana del período, tanto que hojeando sus páginas podemos encontrar las colaboraciones y los ensayos de la mayoría de los escritores, intelectuales, filósofos, médicos, políticos, músicos y artistas italianos del período.

En este marco, nos interesa seguir las colaboraciones en la revista de Ruggiero Bonghi (1826-1895), uno de sus redactores más importantes y reconocido prohombre de la *Destra*, de la cual fue parlamentario, senador y hasta ministro de cultura en el bienio 1874-76.<sup>41</sup> En 1879, Bonghi escribía una nota de alarma sobre la firmeza de la institución parlamentaria. Ya anteriormente se había quejado de algunos impedimentos que estorbaban la acción parlamentaria, como la articulación en Italia de los partidos políticos en coaliciones locales en lugar de hacerlo según el ámbito nacional y por compartir programas o ideas comunes, o la injerencia de algunos grupos o diputados dentro de la vida de la administración.<sup>42</sup> Ahora, Bonghi afirmaba de hecho que desde la victoria de la *Sinistra* se había registrado un decaimiento considerable de la vida política. La falta de moralidad de los nuevos gobernantes, la corrupción y la imposición de una nueva administración, fruto del clientelismo, era un hecho desconocido cuando la *Destra* estaba en el poder.<sup>43</sup>

En este contexto, el programa de Stradella de Agostino Depretis que ponía en marcha la transformación de los partidos desencadenaba unas reflexiones en el seno de la intelectualidad de gran resonancia. En 1882, Pasquale Turriello publicaba *Governo e governati in Italia*,<sup>44</sup> una obra que enfoca el interés del debate cultural

39. BALCELLS, A. «Introducció». En: AINAUD DE LASARTE, J. M.; BALCELLS, A. (coordinadores). *Enric Prat de la Riba. Obra completa, 1887-1898*. Barcelona: Proa e Institut d'Estudis Catalans, 1998. Vol. I.

40. Cf. BIAGI, Guido. «I tren'anni della Nuova Antologia». En: *Indici della Nuova Antologia*. Roma: 1901. Ahora en: SPADOLINI, G. *La Nuova Antologia dal Risorgimento alla Repubblica (1866-1988)*. Florencia: Quaderni della Nuova Antologia, 1988. Para un sintético estudio sobre el conjunto de la revista, véase RICCIARDA, R. *La «Nuova Antologia», 1866-1915*. Padua: Liviana Editrice, 1980.

41. Para una puesta al día de los estudios sobre Bonghi, véase el ensayo de N. DEL CORNO «Ruggiero Bonghi politico: il giudizio della storiografia» (*Il pensiero politico*, n.º 3 (2002), p. 451-469) y del mismo autor el artículo «La Spagna nelle rassegne politiche di Ruggiero Bonghi sulla Nuova Antologia (1866-1874)» (*Spagna contemporanea*, n.º 19 (2001), p.47-68), además de: ROGARI, S. *Ruggiero Bonghi nella vita politica dell'Italia unita*. Nápoles: Vivarium, 2001.

42. BONGHI, R. «I partiti politici nel Parlamento italiano». *La Nuova Antologia* (1868).

43. BONGHI, R. «La diagnosi del Paese e del Parlamento». *La Nuova Antologia*, n.º15 (1879).

44. TURRIELLO, P. *Governo e governati in Italia*. Turín: Einaudi, 1980 (1.ª en 1882).

sobre la unificación, interpretada como el producto de la acción de una minoría en un país manco de «disciplina» y «virilidad», cuando para fortalecer el alma italiana se necesitaba un Estado orgánico y fuertemente centralizado que desarrollara una cultura nacional–militar que acabara con el parlamentarismo y con el modelo constitucional italiano, plagiado de los belgas y de los franceses.

Un papel aún más destacado es el de los jóvenes juristas sicilianos Gaetano Mosca y Vittorio Emanuele Orlando. Mosca plantea en su primera obra, *Teorica dei governi e governo parlamentare* (1883),<sup>45</sup> la voluntad de aniquilar el régimen parlamentario en nombre de una valorización de la monarquía y del senado, cuyos miembros tendrían que ser elegidos entre un cuerpo de funcionarios, independientes del nombramiento real y de las elecciones populares. En la *Teorica dei governi*, Mosca resalta la naturaleza ilusoria de la soberanía popular y de la representación de las grandes mayorías, sometidas a las minorías organizadas.<sup>46</sup> En 1886, por su parte, Orlando escribe *Gli studi giuridici sul governo parlamentare*,<sup>47</sup> donde teoriza sobre la separación entre el estado y la sociedad, estableciendo la autonomía de la vida jurídica del estado con respecto a las relaciones sociales, que se articulan como su expresión política. En conformidad con la línea alemana, Orlando escribirá que la soberanía es del estado y contiene todo el derecho del estado, imponiendo así una concepción jurídica de la necesidad del estado y de la indivisibilidad de su soberanía sin necesidad de justificación. El éxito de estos textos –como nos explica Luisa Mangoni–<sup>48</sup> determina que a mitad de los años ochenta se sitúe en el centro del debate la cuestión del «liberalismo doctrinario» que había caracterizado la política posterior a la unificación italiana. La nueva generación había crecido en el debate socio–jurídico de la Italia unida y estaba «cansada» de la retórica de las tendencias que querían realizar la obra de los padres de la unificación (como lograr el pleno sistema parlamentario o superar el cuadro monárquico por uno republicano). Así, la reforma del sufragio de 1882 había sido criticada tanto por Mosca como por Orlando, contraponiendo en sus reflexiones el Estado como única expresión unitaria de la historia de Italia. El difundido desencanto por las realizaciones del Estado italiano en los primeros años ochenta, así como la polémica sobre el concepto de *trasformismo*, engendrarán un debate que seguirá como una constante en la vida política de la historia italiana hasta la República.

Los estudios de Turiello (1882) y Mosca (1884), juntamente con el de Prins sobre la democracia y el régimen parlamentario, motivaron que, en el mismo junio de 1884 y desde *La Nuova Antologia*, Ruggiero Bonghi<sup>49</sup> reflexionara sobre la situación

45. MOSCA, G. *Teorica dei governi e governo parlamentare*. Turín: Utet, 1982 (1.<sup>a</sup> en 1883).

46. El concepto de minoría organizada, o mejor, de «clase política» será expuesto y desarrollado por Mosca en su obra más conocida: *Elementi di scienza politica* (1896).

47. ORLANDO, V. E. *Gli studi giuridici sul governo parlamentare*. Roma: 1886. Para contextualizar el peso de V. Orlando en la jurisprudencia italiana, véase la obra de G. CIANFERROTTI *Il pensiero di Vittorio Emanuele Orlando e la giuspubblicistica fra ottocento e novecento*. Milán: Giuffrè, 1980.

48. Cf. MANGONI, L. «Gli intellettuali alla prova dell'Italia unita». En: SABATUCCI, G.; VIDOTTO, V. *Storia d'Italia*. Vol. III: *Liberalismo e democrazia 1887-1914*, op. cit., p. 490 y sig.

49. BONGHI, R. «Una questione grossa. La decadenza del sistema parlamentare». *La Nuova Antologia*, n.º 11 (1884).



de la decadencia parlamentaria. Y lo hacía de una manera inédita respecto a todo su recorrido, que, si bien moderado, nunca había salido del cuadro legal del Estado italiano, forjado por las guerras del *Risorgimento*. Si en el artículo de 1879, su crítica se centraba más bien en la falta de escrúpulos de la *Sinistra*, ahora su pensamiento político encuentra un momento de inflexión importante porque llega a cuestionar las instituciones parlamentarias y, todavía más, a proclamar como inevitable la muerte de las mismas.

En aquel entonces, afirma el prohombre de la *Destra* italiana, había una falta de confianza enorme: por una banda, el movimiento democrático quería ir más allá; por otra, los sentimientos conservadores empezaban a rechazar el sistema *tout court*. Bonghi hacía suyas las palabras de Prins cuando menospreciaba a los nuevos diputados equiparándolos a los miembros de un club elegido por casualidad; además, como dirá tres años después el catalán Pella i Forgas en el artículo comentado anteriormente: «¿Prins escribe así hablando de la experiencia de Bélgica o de Italia? ¿Explica su país o el nuestro?». Igualmente recuerda, citando a Scherer y a su *La Démocratie et la France*, la dependencia de los diputados franceses de los comités locales responsables de las respectivas elecciones, una vergüenza que está haciendo alejarse a las personas honradas de las competiciones electorales por no querer mancharse con estas prácticas. Bonghi reflexiona entonces sobre la naturaleza de la delegación parlamentaria, fruto de unas elecciones que no pueden dar, por su esencia, una verdadera representación del país y que, al contrario, lo desacreditan. El modelo representativo en el cual se inspira el prohombre de la *Destra* es aquel de las corporaciones de antaño, cuando todos los miembros tenían claro lo que era el interés colectivo. Bonghi acaba remarcando como el curso de los acontecimientos históricos ha producido regímenes parlamentarios en toda Europa, menos en Alemania, y con éstos el nuevo producto de las clases políticas, que, según las teorías lombrosianas, son «hordas vagabundas, ansiosas de tomar el poder, ávidas de poder, móviles al deseo, pasionales y ardientes o, al contrario, empachadas y necesitadas de adular y hacerse adular».<sup>50</sup>

De todas maneras, opinamos con Marco delle Piane –en su estudio pionero sobre el antiparlamentarismo italiano de final del Ochocientos– que esta corriente era el fruto del desencanto de un amplio sector intelectual respecto a la diferencia entre lo que se había esperado del nuevo Estado nacional y lo que era en la realidad. Por lo tanto, este antiparlamentarismo desvelaba, en realidad, un fuerte apego a la institución parlamentaria a su pesar.<sup>51</sup>

50. BONGHI, R. «Una questione grossa...», art. cit.

51. PIANE, M. delle. *Gaetano Mosca. Classe politica e liberalismo*. Nápoles: ESI, 1952, p. 5-46. Recientemente María Sofía Corciulo ha estudiado el debate parlamentario italiano en el contexto europeo en: CORCIULO, M. S. «Parlementarisme et antiparlementarisme italien dans le contexte européen (fin XIXè – début XXè)». En: AGIRREAZKUEENAGA, J.; URQUIJO, M. *Contributions to European parliamentary history*. Actas del 47.º Congreso de la Comisión Internacional para el Estudio de la Historia de las Instituciones Representativas y Parlamentarias. Bilbao: 1999, p. 741-752. Véase también su sugerente ensayo de título «Giacomo Perticone e l'antiparlamentarismo», en *Le Carte e la Storia*, año II, n.º 1 (1996).

## Un antiparlamentarismo de alcance europeo

Por vías diferentes, la crítica al parlamentarismo y al liberalismo doctrinario devenía entonces un tema común en todos los grupos intelectuales europeos. Si Benedetto Croce<sup>52</sup> había sentenciado que la producción italiana, literaria y política (de 1876 a 1886), se caracterizaba por poner en duda la capacidad de su país de vivir según las leyes de la vida libre y parlamentaria, igualmente podemos relevar un análogo sentir en los intelectuales de todo el Viejo Continente. Los ejemplos italianos por una parte —centrados en la mirada profunda de unos representantes emblemáticos como pueden ser Ruggiero Bonghi, Gaetano Mosca o Vittorio Emanuele Orlando— y el español por otra —plantado en la penetrante crítica llevada a cabo por unos intermediarios periféricos como Francesc Romaní Puigdemongas o Josep Pella i Forgas— tienen su validez y sugestión porque expresan una percepción parecida de la decadencia de los respectivos sistemas político-administrativos. Tanto los unos como los otros están decepcionados con la realidad de sus sistemas parlamentarios. Si para los italianos el desencanto es más bien el resultado de la diferencia entre lo que se había esperado del sistema parlamentario y lo que era en la realidad, para los regionalistas españoles esta decadencia parlamentaria era el resultado del centralismo y de sus compañeros de viaje: el caciquismo y la corrupción. Por lo tanto, en un sentido amplio nos parece lícito hablar de un modelo mediterráneo o latino en el proceso de crítica intelectual hacia la construcción del estado nacional, en particular si nos referimos a los procesos de representación y de clientelismo, como se ha anotado en referencia a los temas de *transformismo* y del *sistema del turno*. A pesar de eso, pensamos que a la hora de hablar de la reflexión de los intelectuales en torno a la crítica al parlamentarismo y al liberalismo doctrinario, no podemos abstenernos de considerar las respectivas pautas en un marco de alcance europeo. Como ha sido recordado a menudo, el impulso hacia la modernización socioeconómica, la democratización y la nacionalización representan unos retos compartidos por la mayoría de las naciones europeas,<sup>53</sup> razón por la cual, y a pesar de las grandes diferencias entre cada estado, es muy sugerente un enfoque que permita analizar las reflexiones de los —para utilizar una expresión de Pierre Bordieau—<sup>54</sup> «profesionales de la manipulación de bienes simbólicos» sobre temas análogos, como una perspectiva heurística de estudio.

Queda patente entonces la percepción difundida por las elites intelectuales de estar viviendo un momento de grandes mutaciones que, dándose en toda Europa, parece comportar un trastorno de todos los viejos equilibrios sociales y el ocaso de todo un mundo. Esta percepción se traducía en unas críticas que se centrarán en la naturaleza del proyecto liberal de gobierno, delineando lo que Raffaele Romanelli hace extensivo a la misma naturaleza paradójica del estado liberal en su intento de

52. CROCE, B. *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*. Bari: Laterza, 1967 (1.ª en 1928), p.12 y sig.

53. Últimamente ha sido Teresa Carnero quien ha subrayado la importancia del elemento heurístico fornido por la comparación de los procesos de modernización entre países diferentes: CARNERO ARBAT, T. «Elites gobernantes y democratización inacabada (1890-1923)», en el interesante volumen monográfico sobre las elites políticas de la revista *Historia Contemporánea*, n.º 23 (2001), p. 483-508.

54. Cf. BORDIEAU, P. *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires: Eudeba, 1999.



«coartar a la libertad», de hacer convivir momento autoritario y momento liberal.<sup>55</sup> Es éste un problema cuyas posibilidades de resolución están anuladas desde el principio por una contradicción antitética: el estado liberal intenta subordinar cada articulación a su razón individualista y a su soberanía política mientras que al mismo tiempo busca reducir al máximo su intervención en las autonomías sociales. Unas autonomías sociales que se enriquecen por la complejidad debida a los contrastes entre los intereses de la representación, parlamentaria y de censo, y los intereses territoriales del sistema administrativo. Frente a estos momentos contradictorios, la reflexión del sector intelectual deja patente la portada de este cambio histórico y nos proporciona una crítica al parlamentarismo de largo alcance que sobrevivirá en el tiempo: con el nuevo siglo reaparecerá bajo otro signo y con unas nuevas potencialidades.

55. ROMANELLI, R. *Il commando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*. Boloña: Il Mulino, 1988.

# *El sistema parlamentario en la Segunda República: la ausencia de una cámara de representación territorial y los mecanismos alternativos de solución de conflictos con los territorios*

CARLOS ALBERTO CHERNICHERO DÍAZ\*

*Centro Universitario de Estudios Sociales de Jerez de la Frontera*

## **1. Introducción**

El título IV de la Constitución española de 1931 estaba destinado a las Cortes, estableciendo que «la potestad legislativa reside en el pueblo, que la ejerce por medio de las Cortes o Congreso de los Diputados» (artículo 51). Dos notas resaltan: la primera, que el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de sus representantes, recalcando el principio democrático que inspira al texto, y la segunda, que se configura un legislativo unicameral.

La aprobación del citado título de la Constitución estuvo marcada por intensos debates parlamentarios, bajo el dilema de decantarse hacia un régimen bicameral o unicameral. Argumentos a favor y en contra encontramos bastantes. A favor del bicameralismo, los clásicos del criterio de la estructura social, el criterio de las dos cámaras del federalismo y el de la doble discusión, además del histórico. En pro de unicameralismo, fundamentalmente se alegó como antidemocrático el sistema bicameral, apoyándose en la composición histórica del Senado, normalmente elegidos sus miembros por el rey, y en la idea de que una segunda cámara siempre servía de freno a las aspiraciones democráticas del pueblo, representado en la cámara baja.

La existencia de una segunda cámara con representación de los intereses regionales hubiera evitado muchos de los conflictos que se produjeron entre el Estado y el poder regional (Generalidad). Esta ausencia, sin embargo, intentó corregirse con la atribución al Tribunal de Garantías Constitucionales de las funciones de resolver los conflictos, pero, por su excesiva politización, y por su disparatada composición, más propia de un senado, fue incapaz de llevar a cabo esta labor.

\* Profesor del Centro Universitario de Estudios Sociales (Escuela Universitaria de Relaciones Laborales, Trabajo Social y Turismo) de Jerez de la Frontera, adscrita a la Universidad de Cádiz ([www.eua-jerez.net](http://www.eua-jerez.net)), y vicepresidente del Centro de Estudios Históricos de Andalucía ([www.andalucía.cc/ceha](http://www.andalucía.cc/ceha)). Actualmente está realizando su tesis doctoral sobre la autonomía en la Segunda República, especialmente sobre el caso andaluz. E-mail: [c.chernichero@terra.es](mailto:c.chernichero@terra.es).

Todas estas consideraciones son tratadas en el presente trabajo, si bien centrándonos mayormente en la significación jurídica y política que representa la ausencia de una cámara de representación territorial en el Estado integral de la Segunda República, como Estado compuesto, y a las alternativas planteadas para corregir esta ausencia.

Todo ello, sin olvidar que las modernas constituciones son reflejo de una época y de unas influencias, tanto internas como externas. Por un lado, los elementos que Mirkiné denominó *nacionales*: tradiciones políticas, circunstancias especiales; por otro, los principios generales del derecho constitucional, que tiene por base la conciencia jurídica de los pueblos civilizados, la ciencia del derecho, las doctrinas y las ideas de los juristas, y las constituciones de otros países.<sup>1</sup> Por eso, antes de adentrarnos en nuestro estudio, referiremos un breve análisis al constitucionalismo de entreguerras.

## **2. Los sistemas parlamentarios en el constitucionalismo de entreguerras. La tendencia a la racionalización del poder<sup>2</sup>**

Las constituciones y los sistemas parlamentarios siempre han sido reflejo de la situación social y política de cada época. La grave crisis económica ocasionada tras la primera gran guerra, el nacimiento de nuevos estados y la aparición de los movimientos revolucionarios van a traer consigo una profunda transformación del constitucionalismo clásico y de los sistemas parlamentarios en la casi totalidad del continente, y como pone de manifiesto Christoph Gusy «no sólo las Constituciones sino también los Estados mismos estaban inmersos en un proceso de transformación».<sup>3</sup>

La primera gran característica de este constitucionalismo es que tanto los países de tradición liberal como los nuevos estados que surgen tras la guerra van a apostar por sistemas democráticos.<sup>4</sup> «El nuevo constitucionalismo», señala Javier Corcuera, «reacciona contra la previa situación de carencia de democracia, propia de los países que emprenden la elaboración de una nueva Constitución, y aborda la organización democrática del Estado.»<sup>5</sup>

Se apuesta decididamente por una racionalización del poder que conlleve el sometimiento al derecho de todo el conjunto de la vida colectiva, subrayándose, por primera vez, el papel normativo de la constitución, estableciéndose mecanismos de defensa de la misma por medio de la técnica del control de constitucionalidad del

1. MIRKINE-GUETZEVITCH, B. *Modernas tendencias del Derecho Constitucional* (Trad. ÁLVAREZ GENDÍN, S.). 1.ª ed. Reus, Madrid: 1934, p. 215.

2. Es esta la denominación acuñada por Mirkiné, la cual sintetiza los cambios producidos en las constituciones de la época. *Op. cit.*, p. 8.

3. GUSY, C. «Las constituciones de entreguerras en Europa Central». *Fundamentos. Cuadernos monográficos de teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, n.º 2 (2000), p. 593. Revista electrónica: <http://www.constitucion.rediris.es/fundamentos>.

4. FRÍAS NÚÑEZ, M. *Las democracias parlamentarias en el periodo de entreguerras*. Madrid: Akal, 1990, p. 5.

5. CORCUERA ATIENZA, J. «El constitucionalismo de entreguerras y la Constitución española de 1931». *Historia Contemporánea*, n.º 6, p. 17.

ordenamiento jurídico y creándose *ad hoc* un órgano para esta defensa (tribunal constitucional).<sup>6</sup>

Se fortalece el ejecutivo para superar la crisis, debilitando el Parlamento. «Así, la lucha entre el Gobierno y el Parlamento es sustituida por una colaboración. Pero aún más, esta colaboración se transforma corrientemente en la supremacía política del ejecutivo.»<sup>7</sup>

El proceso de racionalización, y la instauración del principio democrático, iba a implicar igualmente la reducción del papel de la cámara alta, cuando no su supresión.<sup>8</sup> Si en un comienzo la cámara alta ocupaba un papel predominante, y de ahí su denominación,<sup>9</sup> tras el proceso democratizador, se instaura la superioridad de la cámara popular, denominándose *primera cámara*, y a la anterior *segunda*. Señala Ramón Punset que «la adopción del sufragio universal [...] condujo a un proceso de profunda revisión del bicameralismo, el cual alcanza hasta nuestros días y permanece abierto. Los efectos de dicho proceso han sido, en unos casos, la supresión pura y simple de las Cámaras Altas y la implantación de un sistema unicameral; en otros, bien la alteración, de acuerdo con nuevos valores, de los sectores sociales representados, bien la disminución de las atribuciones de las Cámaras Altas y la reducción de su papel al de *Segundas Cámaras*, auxiliares o colaboradoras de las Primeras.»<sup>10</sup>

En la actualidad, la única justificación pacíficamente aceptada para las segundas cámaras es su establecimiento como cámaras de representación territorial en estados compuestos. En la práctica, además, la casi totalidad de los estados federales poseen un parlamento bicameral, con independencia de su tipología y de su forma de gobierno.<sup>11</sup>

Este proceso democratizador-racionalizador se concreta también en la institucionalización de un órgano legislativo permanente como instrumento que permita conciliar la discontinuidad del parlamento y la continuidad de los principales cometidos que al mismo se le asignan, concretándose esta figura en el articulado de la Constitución española de 1931.<sup>12</sup>

6. Es la Constitución austriaca de 1920 la primera que establece un tribunal constitucional.

7. MIRKINE-GUETZEVITCH, B., *op. cit.*, p. 204.

8. Mirkine señala al efecto que la disminución del papel a desempeñar por la cámara alta «es un hecho no fortuito que aparece estrechamente unido al proceso de racionalización del Poder». MIRKINE-GUETZEVITCH, B., *op. cit.*, p. 24. CORCUERA ATIENZA, J., *op. cit.*, p. 34, señala a Alemania, Austria, Estonia, Lituania, Letonia, Turquía, Islandia y Yugoslavia.

9. La denominación de esta cámara hace alusión a su papel preeminente en estos momentos: Cámara Alta (*Upper House* en Inglaterra, *Oberhaus* en Alemania), Cámara de los Señores (Prusia), Primera Cámara (Holanda), Cámara de los Pares (Francia), de los *Magnates* (Hungria), Estamento de *Próceres* del Reino (España), etc. PÉREZ SERRANO, N. *Tratado de Derecho Político*. Madrid: Civitas, 1976, p. 740.

10. PUNSET BLANCO, R. *Las Cortes Generales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983, p. 27.

11. *Ibidem*, p. 31.

12. Un estudio histórico de la institución en España en: PÉREZ SERRANO, N. «La Diputación Permanente de Cortes en nuestro Derecho Constitucional histórico». *Anuario de Historia del Derecho Español*. Madrid: 1933. Recogido en la compilación: PÉREZ SERRANO, N. *Escritos de Derecho Político*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1984. Vol. I, p. 167-192.

### **3. El sistema parlamentario en la Constitución española de 1931. La ausencia de senado**

#### **3.1. LA ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN**

##### **3.1.1. *El dictamen de la Comisión Jurídica Asesora***

El 6 de mayo de 1931 el Gobierno Provisional disuelve la Comisión General de Codificación, reemplazándola por la Comisión Jurídica Asesora, cuya presidencia ocupó Ángel Ossorio y Gallardo. Ésta elabora un Anteproyecto –dictamen– de Constitución que eleva al Gobierno, estableciendo un Senado de carácter corporativo, integrado por representantes de asociaciones patronales, obreras, profesionales y culturales. No tenía verdadera vocación jurídica, interviniendo en la confección de las leyes como elemento reflexivo y moderador, siendo, en última instancia, el Congreso quien decidía y quien daba o negaba confianza a los gobiernos. No podía ser disuelto y era renovable por mitad cada cuatro años. Fue ésta la gran aportación de Adolfo Posada, miembro de la Comisión.<sup>13</sup>

Señala Ossorio y Gallardo que se habían producido prolongados debates a propósito de si había de establecerse el régimen unicameral o el bicameral, demostrándose con ello que «reflejábamos exactamente las vacilaciones del país, profundamente dividido en este punto».<sup>14</sup> Es más, ya se produjeron intentos de suprimir el Senado y sustituirlo por consejos técnicos, dejando la Comisión ambas instituciones, siendo los informes de ésta última obligatorios en los proyectos de ley.

El más interesante de estos intentos corresponde al voto particular suscrito por Matilde Huici y otros en el que se postulaba su supresión y la organización del poder legislativo en régimen unicameral, que sería muy tenido en cuenta a la hora de elaborar la ponencia constitucional. El voto particular, según Ossorio, «está adornado de tanta fuerza moral como el dictamen mismo, ya que sólo hay entre ambos dos votos de diferencia, que quizá hubieran cambiado el acuerdo, de ser distinta la concurrencia a la Comisión el día en que se adoptó».<sup>15</sup> Otro voto particular habría de producirse firmado por Javier Elola solicitando que junto al Congreso existiera un «Senado federal».<sup>16</sup>

##### **3.1.2. *La ponencia constitucional y los debates parlamentarios***

Tras las elecciones constituyentes, se nombra una Comisión de Constitución en el seno de las Cortes, formada por 21 diputados y presidida por Jiménez de Asúa, encargándosele la redacción del proyecto de Constitución. El 21 de julio se reúne por primera vez y decide, ante la falta de consenso en el Consejo de Ministros, no tomar

13. Véase LAPORTA SAN MIGUEL, F. J. *Adolfo Posada: Política y sociología en la crisis del liberalismo español*. Madrid: Edicusa, 1974, especialmente p. 212-221.

14. Extractos del preámbulo que compuso Ossorio para presentar ante el pueblo español el anteproyecto constitucional en: JIMÉNEZ DE ASÚA, L. *Proceso histórico de la Constitución de la República española*. Reus, Madrid: 1932, p. 12. Preámbulo completo: p. 4-21.

15. *Ibidem*, p. 13.

16. *Ibidem*, p. 29.

como base el anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora, sino elaborar uno nuevo, aunque sirviéndose de aquél como material técnico, elaborándose muchos artículos del proyecto definitivo en base al Dictamen y a los votos particulares al mismo.<sup>17</sup>

El debate sobre el sistema parlamentario se plantea en las Cortes Constituyentes después de decidir sobre la religión y la familia. Correspondía al tema IV de la ponencia constitucional. Poca discusión hubo, fundamentalmente por el absentismo parlamentario de la derecha. Como recuerda Pérez Serrano, en una sola tarde y con oradores más bien improvisados, quedó cerrado el debate sobre la organización de las Cortes y la elección y facultades del presidente de la República.<sup>18</sup>

El bicameralismo fue defendido en las Constituyentes con los clásicos argumentos: la utilidad de una cámara de signo corporativo; la conveniencia de que la representación de las ideologías se completase con la de los intereses económicos y sociales del país; la necesidad de facilitar el acceso al Parlamento del elemento técnico que hiciese viable una democracia moderna; la ordenada representación de las particularidades regionales.<sup>19</sup>

Por el contrario, el criterio unicameral, apoyado en razones muy diversas, fue sintetizado por Jiménez de Asúa en el discurso con que presentó el proyecto de Constitución a las Cortes: la decadencia de las segundas cámaras, «recuerdo de antaño que el tiempo barrerá»; la consideración de que la dualidad de cámaras debilitaría al Parlamento exponiéndolo «a intromisiones peligrosas de un Ejecutivo acometedor»; la afirmación de que el bicameralismo «es retardatario, frustra leyes progresivas y obstaculiza todo avance»; la prevención de que es contrario al ideal democrático, ya que «éste descansa en el supuesto de la igualdad del pueblo como unidad y una Cámara alta pondrá en peligro esa unidad»; el argumento de Siéyes de que si las dos cámaras «van unidas y representan la voluntad popular, una sobra», y el temor a una resurrección del viejo Senado, «diverso, antiigualitario, incompatible con el sistema democrático».<sup>20</sup>

En el desarrollo del debate Ruiz de la Villa rompió una lanza por el sistema unicameral, mientras Royo Villanova lo hacía por el bicameral. Dos grandes discursos iniciales del debate los pronunciaron a favor de la cámara única Fernández Clérigo, y en defensa de las dos cámaras, Castrillo.

Fernández Clérigo rechaza la segunda cámara, argumentando que ésta «no puede ser rememoración... de aquel viejo Senado que forjó la Constitución de 1876: ni los senadores vitalicios, ni los senadores por derecho propio, ni menos aquella falange de prelados que tanto ornaba la Cámara senatorial de la monarquía, serían posibles, ni siquiera soportados por la realidad española». Destaca que el único soporte del Senado es el de organizarlo de manera corporativa, preguntándose si «es que exis-

17. Decía Jiménez de Asúa que «la Comisión Jurídica Asesora había hecho un trabajo técnicamente meritísimo, y era insensato desdeñar el certero material ordenado en aquellas páginas». *Ibíd.*, p. 36.

18. PÉREZ SERRANO, N. *La Constitución española*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1932, p. 211-212.

19. TOMÁS VILLARROYA, J. *Breve historia del constitucionalismo español*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 127-128.

20. JIMÉNEZ DE ASÚA, L., *op. cit.*, p. 66-69.

te, en realidad, en España... este espíritu corporativo», expresando el sentir de la minoría de Acción Republicana en contra de la segunda cámara y haciendo constar que es notoria la crisis del sistema bicameral en Europa.

Castrillo propone un sistema bicameral con un Senado de raíz democrática y popular donde tengan cabida las representaciones que tengan en la vida nacional un valor sustantivo, un Senado que venga a ayudar técnicamente a la función legislativa del Congreso sin ser copartícipe de la soberanía. Intervendría también a favor del Senado Alcalá Zamora en una larguísima alocución («vengo al empeño máximo de mi vida parlamentaria»<sup>21</sup>). Sus argumentos se apoyan en los tres criterios clásicos: el de la estructura social, el criterio federalista y el de la doble discusión, afirmando que en «el momento actual de la vida española juegan con más razón estos tres argumentos que en ninguna época, que en ningún otro país». Entiende que es ineludible una cámara que refleje la composición social del pueblo español. La apoya también por el federalismo afirmando que «España no es un país federal; pero España es un país de tendencia federalista».

En nombre de la Comisión defendió la cámara única Ruiz Funes, pero quien protagonizó el gran discurso en defensa de un solo órgano legislativo fue Indalecio Prieto. Señala Prieto al comienzo de su intervención que su partido, el PSOE, siempre ha sido partidario de la cámara única y de la supresión del Senado. Centra su defensa en el principio democrático que simboliza una cámara representativa que personifica directamente al pueblo. Rechaza el freno o contrapeso atribuido al Senado sobre el Congreso, añadiendo que «la historia de todas las democracias mundiales es una pugna constante con los fueros de las llamadas Cámaras Altas, que están siempre, no ya frenando, sino dificultando la plasmación de las aspiraciones democráticas que el pueblo quiere darse». Añade que ningún hombre, por más especialista que sea, tiene en una democracia un título más grande que el de ciudadano, y considera la creación de un senado un paso hacia la traición interna de la República.

Galarza, de los radicales-socialistas, abogó sin condiciones por la cámara única, y los radicales, en la intervención de Armasa, abogaron por las dos cámaras. Por último, Ayuso, representando el ideal federal, abogó por el bicameralismo afirmando que «se necesita el Senado para que vayan allí democráticamente las aspiraciones de las regiones».<sup>22</sup>

En el ánimo de los constituyentes pesaron mucho los clásicos argumentos acerca del conservadurismo de las segundas cámaras, corroborado por cien años de bicameralismo en España. En cambio, los no menos clásicos argumentos a favor de las segundas cámaras territoriales no tuvieron eco, siendo así que se estaba construyendo un Estado regional.<sup>23</sup> Señala al efecto García Voltá que «muchos creían que el Senado era necesario pero el miedo a ser acusados de reaccionarios les llevó a opo-

21. ALCALÁ ZAMORA, N. *Los defectos de la Constitución de 1931*. Madrid: Civitas, 1981, p. 95. Reconoce que fue su gran batalla y su gran derrota.

22. Véase el debate recogido y comentado en: MORI, A. *Crónica de las Cortes Constituyentes de la Segunda República española*. Tomo IV (*El sistema parlamentario. La justicia. La Constitución definitiva*). Madrid: Aguilar, 1932.

23. TORRES DEL MORAL, A. *Constitucionalismo histórico español*. Madrid: Átomo, 1986, p. 188-189.

nerse al bicameralismo o a abstenerse en las votaciones» ahondando que «la terca oposición de los socialistas a un Senado que, fuese cual fuese su composición, consideraban un residuo de la monarquía –opinión que compartían los radical-socialistas– impidió su incorporación al texto constitucional».<sup>24</sup>

### 3.2. RÉGIMEN ADOPTADO

El sistema adoptado por los Constituyentes republicanos es el conocido como parlamentarismo atenuado, en el que, junto a la hegemonía del Parlamento, se daban otros mecanismos tendentes a la consecución de iniciativa y estabilidad gubernamentales, estando el Gobierno sometido a una doble confianza –la de las Cortes y la del presidente de la República–, y la posición de la Jefatura del Estado veía muy limitada su actuación por las Cortes y por el Gobierno. «Los constituyentes de 1931», señala Torres del Moral, «actuaron movidos por dos fuertes estímulos: el recuerdo negativo del régimen anterior los llevaba a preferir casi unánimemente el fortalecimiento y la hegemonía del Parlamento frente al Gobierno y a la Jefatura del Estado; pero, en segundo lugar, las exigencias del creciente intervencionismo estatal los persuadía de la necesidad de un Ejecutivo ágil y no excesivamente dependiente de la alquimia parlamentaria».<sup>25</sup> Así se venía haciendo en el constitucionalismo de entreguerras y en la Constitución de Weimar.

El artículo 51 quedó redactado como sigue: «La potestad legislativa reside en el pueblo, que la ejerce por medio de las Cortes o Congreso de los Diputados». Se establecía un sistema unicameral basado en un Congreso de los Diputados elegido por sufragio universal, suprimiéndose el Senado.<sup>26</sup>

Considero que se perdió una oportunidad histórica al no incluir el senado en el sistema político republicano. Su creación hubiera servido para estructurar al mismo como cámara de representación territorial, acorde con el modelo de Estado complejo adoptado. Santiago Varela considera que «la ausencia de una segunda Cámara con representación de los intereses regionales determinó que conflictos, como el de los *rabassaires* en 1934, entre una Generalitat con mayoría de izquierdas y unas Cortes y Gobiernos centrales escorados a la derecha, únicamente pudieran salvarse mediante el puente jurisdiccional, a todas luces inadecuado, de un Tribunal de Garantías Constitucionales».<sup>27</sup>

24. GARCÍA VOLTÁ, G. *España en la encrucijada ¿La Constitución de 1931, fórmula de convivencia?* PPU, 1987, p. 26.

25. TORRES DEL MORAL, A., *op. cit.*, p. 180.

26. Utilizo la expresión *suprimir el Senado* porque en el proyecto de la Comisión Jurídica ya se establecía un sistema bicameral y porque rompía con la larga tradición de nuestro constitucionalismo histórico. Señala POSADA, A. (*La crisis del Estado y el Derecho Político*. Madrid: C. Bermejo, 1934, p. 166) que era de lamentar que las Constituyentes no hubiesen querido «considerar la realidad nacional sobre la que debía asentarse el nuevo régimen. No se dieron cuenta del momento en que actuaban, tan lejano históricamente de 1789, tan impropio para expansiones de jacobinos y tan oportuno en cambio para intentar introducir en la Constitución la representación específica de los *intereses sociales organizados*, creando al lado de la Cámara ‘popular’, representativa del conjunto numérico, una Cámara *sindical*, representativa de aquellos intereses, cámara que ya echan de menos algunas gentes, incluso de las que impidieron que la Constitución de 1931 fuera hoy argumento vivo que oponer a una crítica *fascista*».

27. VARELA, S. *El problema regional en la II República española*. Madrid: Unión Editorial, 1932, p. 137.



## **4. Mecanismos alternativos de solución de conflictos con los territorios**

### **4.1. GARANTÍAS Y CONTROL DE LA AUTONOMÍA**

#### **4.1.1. Garantías de la autonomía**

En un sistema de distribución territorial del poder es imprescindible garantizar de algún modo la autonomía y establecer controles para asegurar la no injerencia del Estado en el ámbito competencial de las regiones autónomas y las de éstas en el ámbito estatal o de otras regiones. El modelo que estableció nuestra Constitución se concretaba en una serie de mecanismos de garantías débiles y unos controles que iban desde el control legislativo al ejecutivo, culminando el sistema con la instauración de un tribunal de justicia constitucional, denominado *Tribunal de Garantías Constitucionales*, con competencias para la correcta interpretación y desarrollo de la distribución territorial del poder.

Las garantías que la Constitución concedía a la autonomía y, por ende, a los estatutos quedan concretadas en los siguientes puntos:

1) La propia garantía que ofrece la Constitución a las normas del Estado. El artículo 11 establece que «una vez aprobado el Estatuto, será la ley básica de la organización político administrativa de la región autónoma, y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico».

2) La superior categoría que le atribuye la Constitución al estatuto, concretada en el artículo 66, al incluirlos entre las normas no susceptibles de ser sometidas a referéndum, junto con la Constitución o los convenios internacionales de la Sociedad de Naciones, entre otras.

3) La limitación establecida en los propios estatutos de autonomía aprobados, que fijaban un rígido procedimiento de reforma encaminado a garantizar su estabilidad, el cual les confería un carácter especial que los diferenciaba de las leyes ordinarias.

El nivel de protección que se otorgó a los estatutos de autonomía era bastante débil y se fundamentaba en dos hechos interrelacionados: la necesaria participación de los territorios y la utilización de la técnica de la rigidez para su reforma. Sobre la participación del territorio, ésta sólo se produce en la elaboración del estatuto, no siendo obligatoria para su reforma. La reforma del texto estatutario presentaba dos debilidades: en primer lugar, el hecho de que el procedimiento de reforma no viniese regulado en el texto constitucional hacía que el mismo se dispusiese en el propio estatuto, dejando, por tanto, de ser una garantía constitucional; y, en segundo lugar, por la posibilidad de modificación de los estatutos por la sola voluntad del legislador estatal, sin concurrir la voluntad del territorio afectado.<sup>28</sup> En efecto, los estatutos aprobados establecieron sendos artículos destinados a regular la reforma del mismo,<sup>29</sup> pudiendo el Estado modificarlos aún con el concurso contrario de un territorio.

28. En este sentido se expresan UGARTEMENDIA ECEIBARRENA, J. L., y URRETAVIZCAYA AÑORGA, I., *op. cit.*, p. 144-145.

29. Artículo 18 del Estatuto catalán y 14 del vasco.

Otra de las garantías apuntadas en la Constitución era la posibilidad de acudir al Tribunal de Garantías Constitucionales y presentar un recurso de inconstitucionalidad contra una ley o acto del Estado que manifestamente invadiera competencias de la región. Veremos más adelante este asunto.

#### 4.1.2. *Control estatal de la autonomía*

Como contrapartida a las garantías, suelen las constituciones establecer una serie de controles a la autonomía para garantizar que ésta no se extralimite y se ajuste plenamente al ordenamiento vigente. La de 1931 estableció una serie de controles que, además del ejercido por la jurisdicción constitucional, podemos concretar básicamente en los siguientes: una revisión previa durante la elaboración y aprobación de los estatutos, una intervención del legislativo central mediante las leyes de bases y una inspección gubernamental en la ejecución de la legislación.

El primero de estos controles es el realizado durante la redacción y aprobación de los estatutos, como censura previa. Viene delimitado por el propio procedimiento para acceder a la autonomía establecido en el artículo 12 de la Constitución. Los requisitos para el acceso se concretaban en la propuesta de la mayoría de sus ayuntamientos o municipios que superen las dos terceras partes del censo electoral regional, en la aceptación en referéndum por los dos tercios de los electores de la región y en la aprobación por las Cortes. A estos requisitos de orden procedimental o formal, se le añadía el requisito material de que no tuviese preceptos contrarios a la Constitución o a las leyes orgánicas del Estado en las materias no trasmisibles.<sup>30</sup> Además, el artículo 15 establecía que las Cortes eran las competentes para determinar la capacidad política de las regiones a la hora de asumir las competencias compartidas, lo que suponía un control *a priori* de la autonomía.

En segundo lugar, establecía la Constitución un control ejercido *a posteriori*, una vez aprobado el estatuto, concretado en el artículo 19. El Estado podía fijar, cuando así lo exigiera la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República, una ley de bases a la que debían ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas, necesitando ser previamente apreciada su idoneidad por el Tribunal de Garantías y debiendo ser aprobada por las dos terceras partes de los diputados que integran las Cortes.

El tercer tipo de control ejercido por el Estado recae en el Gobierno. Establece el artículo 20 de la Constitución que «el Gobierno de la República podrá dictar Reglamentos para la ejecución de sus leyes, aun en los casos en que esta ejecución corresponda a las autoridades regionales». Esta materia de control de la ejecución de las leyes, el Estado podía fiscalizarla mediante dos tipos de órganos: las comisiones mixtas de coordinación de determinados servicios y, de acuerdo con lo establecido por los artículos 6 de los estatutos vasco y catalán, los delegados especiales que el Estado podía designar para velar por la ejecución de las leyes. También podía el Es-

30. Estos requisitos «son suficiente garantía para que el proceso estatutario no escape al control del Estado». HERNÁNDEZ LAFUENTE, A. *Autonomía e integración en la Segunda República*. Madrid: Encuentro, 1980, p. 304.

tado intervenir en el caso de graves perturbaciones del orden público, bien a petición de la región o por iniciativa propia cuando estimase comprometido el interés general del Estado o su seguridad (artículo 9 del Estatuto catalán y 5 del vasco). También el Estado se reservaba la inspección de la actuación de las regiones autónomas en materias como la ejecución de las leyes sociales (artículo 15) o la educación (artículo 50).<sup>31</sup>

Por último, existe otro tipo de intervención estatal. Se trata del control financiero que el Estado podía ejercer sobre la hacienda de la región autónoma, que determinaba el alcance real de las competencias transferidas a la región. El sistema que se adoptó con Cataluña consistía en la cesión a la Generalidad de los impuestos necesarios para cubrir los servicios que el Estado le había transferido. Ésta será la principal fuente de ingresos de la Generalidad, limitándose su utilización al desarrollo de los servicios transferidos, siendo fiscalizada por el Estado y debiendo financiar la propia autonomía otras actuaciones mediante recursos o impuestos propios. Suponía un modelo mixto de financiación en el que resalta sobremanera la preponderancia de la hacienda estatal sobre la autonómica, y no solamente un rígido control sino un importante límite al autogobierno.<sup>32</sup>

## 4.2. EL TRIBUNAL DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

### 4.2.1. *Introducción*

La creación del Tribunal de Garantías Constitucionales fue una novedad introducida por la República y puede estimarse como un verdadero progreso en nuestro derecho constitucional. Inspirado en el Tribunal de Conflictos francés, el Tribunal de Estado alemán y el Tribunal Constitucional austriaco,<sup>33</sup> llamado a intervenir, con funciones trascendentales, en cuestiones del mayor interés, tanto en el orden jurisdiccional como en el político, fue creado en los albores de la existencia de la justicia constitucional en Europa.

Existía la conciencia de la necesidad de salvaguardar la Constitución frente al legislador, realizando de este modo una defensa de las minorías y asegurando la garantía de la rigidez constitucional; había conciencia de la necesidad de un control de la distribución territorial del poder; y era también evidente que, para que los derechos fundamentales constitucionalmente proclamados gozaran de una vigencia efectiva, se requería algún tipo de tutela jurisdiccional para los mismos, frente a las posibles agresiones de las autoridades públicas.<sup>34</sup>

31. Véase LÓPEZ GUERRA, L. «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de educación». REDC, n.º 7 (1983), p. 293-333, especialmente p. 301-305 para el período republicano.

32. Un interesante estudio sobre financiación y sistema de Estado en: GARCÍA RUIZ, J. L.; GIRÓN REGUERA, E. «La incidencia del modelo de Estado en el sistema de financiación autonómica». REDC, n.º 51 (1997), p. 141-158.

33. PÉREZ SERRANO, N. *La Constitución...*, op. cit., p. 324.

34. RUIZ LAPEÑA, R. M. *El Tribunal de Garantías Constitucionales en la II República española*. Barcelona: Bosch, 1982, p. xvii.

Su jurisdicción sobre todo el territorio nacional y sus competencias le configuraban como el máximo poder equilibrador, compensando los desequilibrios entre el poder estatal y los regionales.<sup>35</sup> Fue regulado por ley orgánica de 14 de junio de 1933.<sup>36</sup>

El gran problema con que se encontró esta institución, que incidió de forma decisiva en su creación, en su conformación y en el desarrollo de sus funciones, fue su excesiva politización, que se debía a múltiples factores. Tanto en los debates parlamentarios como en las enmiendas a la Ley orgánica reguladora del Tribunal se deja sentir el desconocimiento de un órgano de tales características, de un órgano de la jurisdicción constitucional, y no un órgano político, ya que las enmiendas intentan configurar una institución semejante al Senado.

Su «disparatada» composición,<sup>37</sup> como pone de relieve Ruiz Lapeña, era más propia de un senado que de un órgano jurisdiccional. Señala este autor que «con esta institución se pretendía satisfacer a quienes reivindicaban el Senado y lo vieron desaparecer; a quienes abogaban por los Consejos Técnicos, ausentes del texto definitivo de la Constitución; a los partidarios de un Consejo político, que no lograron que el Tribunal lo fuera —al menos teóricamente—; a quienes aspiraban a que el Tribunal sirviera de garantía para las autonomías. Fundamentalmente, el Tribunal venía a colmar los deseos de los que confiaban en una solución de tipo judicial para las posibles controversias entre el Estado y las regiones así como para el control de constitucionalidad. A todos ellos quiso satisfacer el Tribunal, y no satisfizo a nadie».<sup>38</sup> Su ley reguladora, señala Rubio Llorente, tenía unos defectos estructurales —en especial la forma de elegir los miembros— que lo convirtieron más en una segunda cámara que en un auténtico órgano de justicia constitucional.<sup>39</sup>

También la politización se dejó sentir en las decisiones tomadas por el propio Tribunal. «Es notorio», según Nieto, «que el contenido de sus sentencias estaba inspirado de una forma demasiado directa por la situación política de cada momento: el juego político».<sup>40</sup> Coadyuvó el hecho de que fuera utilizado con fines políticos por otros órganos de poder del Estado y que valoraran sus sentencias desde la óptica política. Fundamentalmente, nos referimos al conflicto planteado en septiembre de 1933 con motivo de la elección de vocales regionales, para que el Tribunal lo resolviera no al servicio de la Constitución, sino al de los intereses de la coalición gobernante de derechas y los de la *Lliga* catalana.<sup>41</sup> Señala a estos efectos Bassols que su contribución como factor de integración política fue prácticamente nulo; muy al contrario, sus decisiones fueron utilizadas como instrumento de desestabilización y

35. HERNÁNDEZ LAFUENTE, A., *op. cit.*, p. 322.

36. El texto íntegro de la ley se puede consultar en: BASSOLS COMA, M. *La Jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República Española*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 413-435.

37. Este es el adjetivo que utiliza OLIVER ARAUJO, J. (*El sistema político de la Constitución española de 1931*. Universidad de las Islas Baleares, 1981, p. 247).

38. RUIZ LAPEÑA, R. M., *op. cit.*, p. XXI y XXIII.

39. RUBIO LLORENTE, F. «Del Tribunal de Garantías Constitucionales al Tribunal Constitucional». RDP, n.º 16 (1982-83), p. 32 y sig.

40. NIETO, A. «La organización local vigente: uniformismo y variedad». En: MARTÍN RETORTILLO, S. [et alii]. *Descentralización Administrativa y organización política*. Madrid: Alfaguara, 1973. Vol. II, p. 37.

41. RUIZ LAPEÑA, R. M., *op. cit.*, p. XXIV.

de agitación política y social, tanto en el seno de los principales órganos constitucionales que no acertaron o conscientemente se negaron a asumir sus responsabilidades, como en el marco de las distintas fuerzas políticas y sociales, principalmente las de signo regional, que impugnaron crítica y sistemáticamente sus sentencias.<sup>42</sup>

Añade Oliver que contribuyeron también a su politización la desafortunada designación de Álvaro de Albornoz como primer presidente de la institución y la carencia de preparación técnico-jurídica en muchos de sus miembros.<sup>43</sup>

#### 4.2.2. *Composición*

Componían este Tribunal, según el artículo 122 de la Constitución: un presidente designado por el Parlamento, el presidente del Alto Cuerpo consultivo de la República, el presidente del Tribunal de Cuentas de la República, dos diputados elegidos por las Cortes, un representante por cada región, dos miembros nombrados por todos los colegios de abogados y cuatro profesores de facultades de derecho designados entre todas las de España.

La Constitución dejaba bien definida la composición del Tribunal en sus aspectos básicos con lo que la Ley orgánica que reguló la institución no iba a suscitar polémica. Las regiones con estatuto de autonomía elegirían a sus representantes por medio de su órgano legislativo (art. 10). Para las no autónomas la designación se haría por los ayuntamientos, siendo electores los concejales. En su artículo 11 concreta cuáles territorios se consideraban como regiones al efecto de elección de su representante. Según Muñoz Machado la inclusión de los representantes regionales solucionó, de alguna manera, el problema de la inexistencia de una segunda cámara de representación territorial.<sup>44</sup>

Gómez Orbaneja señala que lo peor del Tribunal de Garantías Constitucionales fue su composición: por la elección de sus miembros por sufragio y por no exigírseles ninguna capacitación técnica ni jurídica.<sup>45</sup> A excepción de seis vocales —señala García Ruiz— «los demás eran jueces legos que no necesitaban ser Licenciados en Derecho ni siquiera tener los conocimientos o preparación jurídica mínima para desempeñar la misión que al Alto organismo encomendaba la Constitución».<sup>46</sup>

#### 4.2.3. *Funciones*

El Tribunal de Garantías Constitucionales de la República tenía asignadas las siguientes competencias en relación a las regiones autónomas: los recursos de inconstitucionalidad de las leyes y los conflictos entre el Estado y las regiones autó-

42. BASSOLS COMA, M., *op. cit.*, p. 14.

43. OLIVER ARAUJO, J., *op. cit.*, p. 247.

44. MUÑOZ MACHADO, S. «El Gobierno y la Administración regional». En: RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás (coord.). *Las autonomías regionales. Aspectos políticos y jurídicos*. Madrid: Instituto Nacional de Prospectiva, 1977, p. 442.

45. GÓMEZ ORBANEJA, E. «Prólogo» a la obra de RUIZ LAPEÑA, R. M. *El Tribunal de Garantías Constitucionales en la II República española*. Barcelona: Bosch, 1982, p. XIII-XIV.

46. GARCÍA RUIZ, J. L. *El recurso de amparo en el Derecho español*. Madrid: Editora Nacional, 1980, p. 79.

nomas y los de éstas entre sí (art. 121.a y c de la Constitución). A estas competencias habría que añadir la apreciación de la necesidad de las leyes de bases recogidas en el artículo 19.

El recurso de inconstitucionalidad viene regulado en el título III (art. 28 a 43) de la Ley orgánica. Son objeto de este recurso las leyes emanadas del legislador estatal, las leyes aprobadas por las regiones autónomas, los decretos leyes y decretos legislativos, y los decretos del mismo tipo que pudiesen dictar los gobiernos regionales (art. 28). Señalaba además el artículo 29 que una ley sería inconstitucional, en la totalidad o en parte, cuando infringiera un precepto de la Constitución o cuando no se hubieran cumplido los requisitos formales para su aprobación y promulgación. Las leyes regionales iban a ser inconstitucionales, además de cuando infringieran un precepto constitucional, cuando la infracción fuese de un precepto de su propio estatuto, situándose los estatutos al mismo nivel que la Constitución.

La competencia de decidir sobre los conflictos que pudieran surgir entre el Estado y las regiones autónomas, la atribuye al Tribunal de Garantías el artículo 121.c de la Constitución, siendo regulada por la Ley orgánica, en su título V, bajo la denominación «De los conflictos entre el Estado y las Regiones autónomas y de éstas entre sí» y dividido en tres capítulos. El Tribunal conocería de las «cuestiones de competencia legislativa» (cap. I) que se suscitasen entre el Estado y las regiones autónomas, o entre éstas, cuando por uno u otras se legislare sobre materias ajenas a su competencia (art. 54). También conocería el Tribunal de los «Conflictos de atribución entre Autoridades administrativas del Estado y de las Regiones autónomas o de éstas entre sí», de acuerdo con el capítulo II, que se dividía a su vez en dos secciones referentes a los conflictos de atribución positiva y negativa. Los positivos, cuando se estimase que se les privaba de facultades administrativas propias de su competencia, y los negativos, cuando un particular se dirigiese a una autoridad administrativa del Estado o de una región y ésta sostuviese no tener competencia en la materia de que se tratase, por entender que el competente era la región autónoma, el Estado u otra región. El capítulo III del título V establecía una cláusula de cierre según la cual el Tribunal iba a conocer de aquellos conflictos (el art. 67 los denomina *contienda*) entre las autoridades del Estado y las de una región autónoma o entre dos o más de éstas que no se hallaren especificados en los artículos anteriores.

También los conflictos entre el Tribunal de Cuentas y las regiones autónomas debían ser sometidos a la resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales (título VI de la Ley). Además, por mandato del artículo 19 de la Constitución, el Tribunal de Garantías era asimismo competente para la apreciación previa de la legislación de bases atribuida al Estado, a la que debían ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas. Tanto el Gobierno como las Cortes, según el artículo 101 de la Ley orgánica, podían solicitar el dictamen sobre la necesidad de la ley de bases.

Por último, el artículo 14 del Estatuto de Cataluña establecía que el presidente y los consejeros de la Generalidad «son individualmente responsables ante el Tribunal de Garantías, en el orden civil y criminal, por las infracciones de la Constitución, del Estatuto y de las leyes». Nada establecía a este respecto el Estatuto vasco.

Por todas estas importantes competencias el Tribunal de Garantías Constitucionales «era [debió ser] un engranaje esencial para el buen funcionamiento de la complicada maquinaria del Estado integral».<sup>47</sup>

#### *4.2.4. La jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales*

El Tribunal de Garantías Constitucionales sólo tuvo ocasión de fallar dos cuestiones de competencia legislativa y varios recursos de inconstitucionalidad sobre aspectos relacionados con la distribución territorial del poder.

La primera cuestión de competencia fue promovida por el Gobierno contra la Ley del Parlamento catalán para la regulación de los contratos de cultivo, de 11 de abril de 1934, y dio lugar a la Sentencia de 8 de junio de 1934. La proclamación, el 6 de octubre de 1934, del Estado catalán por parte del presidente de la Generalidad fue el detonante de la segunda cuestión de competencia legislativa (S. de 20 de febrero de 1935) y de otros dos recursos de inconstitucionalidad.

En cuanto a las cuestiones y recursos de inconstitucionalidad se produjeron las siguientes sentencias: sentencia de 3 de noviembre de 1934 sobre el privilegio de la inmunidad de los parlamentarios según el artículo 22 del Estatuto interior de Cataluña, sentencias de 27 de noviembre de 1934 y de 17 de enero de 1935 sobre inconstitucionalidad de la Ley catalana sobre solución de conflictos derivados de los contratos de cultivo, sentencia de 5 de marzo de 1936 sobre suspensión y régimen provisional del Estatuto de Cataluña, y sentencias de 23 y 24 de junio de 1936 sobre la Ley del Parlamento catalán que declara válidos y firmes acuerdos sobre destitución de funcionarios.

Del estudio de la doctrina del Tribunal de Garantías a través de sus sentencias, en lo relativo a la distribución territorial del poder, podemos extraer las siguientes consideraciones: que las sentencias tenían una correcta argumentación jurídica, aunque siempre se decantaban por el color político gubernamental, y que se aprecia de forma predominante que la tendencia era interpretar restrictivamente las competencias estatutarias, a favor del Estado.<sup>48</sup>

### **4.3. ÓRGANOS PARA EL TRASPASO Y LA EJECUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS REGIONALES**

#### *4.3.1. El sistema de atribución competencial*

Un importante aspecto que nos queda por analizar es el relativo al traspaso de competencias que se opera con el proceso de descentralización política, y el no menos complicado de la potestad de ejecución de las competencias en los territorios autónomos. ¿Qué órganos van a encargarse del traspaso de competencias?, y ¿quién ejecuta las competencias atribuidas por la Constitución al Estado o a las regiones autónomas?

Como paso previo resulta conveniente esclarecer el modelo de asignación competencial de la Constitución. La carta magna no fue un modelo de claridad y

47. En estos términos se expresa al respecto RUIZ ROBLEDO, A. (*El Estado autonómico*. Granada: CEMCI, 1989, p. 62).

48. Un interesante estudio sobre los principales aspectos de la doctrina del Tribunal de Garantías Constitucionales en: BASSOLS COMA, M., *op. cit.*, p. 65-84, junto con el texto íntegro de las sentencias emitidas por el Tribunal.



precisión al establecer el sistema de distribución de competencias, e hizo un reparto apresurado y poco meditado, fuente de algunos conflictos,<sup>49</sup> siendo el ejemplo paradigmático de combinación de los criterios de atribución de competencias entre el Estado y las regiones.<sup>50</sup> En efecto, nuestra *norma normarum* recogía conjuntamente el sistema de lista propio de una atribución horizontal de competencias y otros criterios propios de una distribución vertical, en que podía corresponderle al Estado la legislación y a la región la ejecución de dichas competencias.<sup>51</sup>

La carta magna republicana distribuyó las materias de la siguiente forma:

a) Materias cuya legislación y ejecución directa son de exclusiva competencia del Estado (art. 14).

b) Un grupo de materias –*compartidas*– en las que al Estado le corresponde la legislación, y a las regiones puede corresponderles la ejecución en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes (art. 15).

c) Las materias que no estén recogidas en los grupos anteriores podrán ser de competencia exclusiva de las regiones autónomas, correspondiéndoles la legislación y ejecución de las mismas, conforme a lo que digan los estatutos aprobados (art. 16).

d) Se establece una cláusula residual de competencias a favor del Estado: todo lo no reconocido explícitamente en el estatuto será considerado como competencias propias del Estado, reservándose éste la facultad de transmitir las facultades a las regiones por medio de una ley (art. 18).

Además, tres artículos más se encargaban de cerrar este sistema de distribución de competencias: el 19 establecía que el Estado podía dictar una ley que fijase las bases a las que deberían ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones, pudiendo las Cortes graduar las competencias compartidas del artículo 15; por otro lado, las leyes de la República serían ejecutadas en las regiones autónomas por sus autoridades respectivas, excepto aquéllas cuya aplicación esté atribuida a órganos especiales o en cuyo texto se dispusiera lo contrario, pudiendo además, el Gobierno central, dictar reglamentos para la ejecución de sus leyes, aún correspondiendo esa ejecución a la región (art. 20); y por último, se establecía (art. 21) la superioridad del derecho estatal sobre el de las regiones en todo lo que no estuviera atribuido a la exclusiva competencia de éstas en sus respectivos estatutos.

#### 4.3.2. *La transferencia de las competencias*

La primera cuestión a resolver en este enrevesado entramado competencial es el asunto de las transferencias de estas competencias, ya que se está produciendo un tránsito de un Estado centralista a uno políticamente descentralizado y teniendo en

49. OLIVER ARAUJO, J., *op. cit.*, p. 55.

50. COSCULLUELA MONTANER, L. «Las vertientes del regionalismo». En: FERNÁNDEZ, Tomás Ramón (coord.). *Las autonomías regionales. Aspectos políticos y jurídicos*. Madrid: Instituto Nacional de Prospectiva, 1977, p. 233.

51. Sobre los distintos modelos de asignación competencial, véanse:

COSCULLUELA MONTANER, L., *op. cit.*

FERRANDO BADÍA, J. *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*. Madrid: Tecnos, 1978.

GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. *El Estado unitario-federal. La autonomía como principio estructural del Estado*. Madrid: Tecnos, 1985.



cuenta que el primero ha desarrollado hasta ahora todas las funciones como exclusivas. Lo lógico es que este proceso se plasme en la Constitución y en el estatuto de autonomía. Sin embargo, no han sido regulados, apuntándose para ellos una solución «meramente organizativa y simplista»: las comisiones mixtas de transferencias, en las que, desentendiéndose el poder constituyente y el legislativo de su regulación, lo dejan todo en manos de la negociación y el acuerdo. Como señala Cosculluela, «este vacío normativo puede tener alguna explicación cuando el hecho autonómico se reconoce a regañadientes, cuando se piensa que sólo va a ser operativo en alguna parte concreta del país, cuando, en definitiva, no se quiere favorecer el proceso de transferencias, sino *ralentizarlo*, haciendo que tropiece en una multitud de problemas que no se quieren resolver *a priori* ni con un rango normativo suficiente».<sup>52</sup>

La fórmula que se arbitró en nuestro derecho histórico se mueve en este contexto: la creación de una comisión mixta Estado-región que estudiase las transferencias y propusiese el modo de llevarlas a cabo. Así se hizo en Cataluña, por Decreto de 21 de noviembre de 1932. Ante la imprevisión al respecto de la Constitución republicana, el Estatuto catalán, en su disposición transitoria, dispuso que el Gobierno quedaba facultado para establecer las normas a que han de ajustarse el inventario de bienes y derechos y la adaptación de los servicios que pasan a la competencia de la Generalidad, encargando la ejecución de dichas normas a una comisión mixta que debían designar por mitades el Consejo de Ministros y el Gobierno provisional de la Generalidad, la cual debería tomar sus acuerdos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros como mínimo, sometiendo, en caso necesario, sus diferencias a la resolución del presidente de las Cortes de la República.

Esta solución adoptada con Cataluña parecía la más lógica a la luz de la imprevisión constitucional, pero venía limitada a Cataluña, y nada impedía que en otras regiones el procedimiento fuese distinto. El Estatuto vasco, en su disposición transitoria cuarta, establecía que una comisión mixta, integrada por igual número de representantes del Consejo de Ministros y del órgano legislativo del país, dispondría lo necesario para que fuesen transferidas a las autoridades y funcionarios de la región las funciones y atribuciones que, con arreglo a dicho estatuto, les correspondieran ejercer en lo sucesivo, y establecería las normas a que deberían ajustarse el inventario de bienes y derechos y la adaptación y traspaso de los servicios que pasen a la competencia del País Vasco, debiendo esta Comisión tomar sus acuerdos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros y sometiendo, en caso necesario, sus diferencias al presidente de las Cortes de la República.

La solución, por tanto, era sustancialmente distinta, ya que, en el primer caso, las facultades para establecer las normas mínimas para realizar el traspaso correspondían al Gobierno, mientras que, en el segundo, estas facultades venían atribuidas directamente a la Comisión Mixta.

En el caso de Cataluña se promulgó el Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros de 21 de noviembre de 1932, por el que se creó la Comisión Mixta. Se

52. COSCULLUELA MONTANER, L. «En torno a las transferencias de funciones». En: COSCULLUELA, L.; MARTÍN-RETORTILLO, S.; ORDUÑA, E. *Autonomías regionales en España. Traspaso de funciones y servicios*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1978, p. xv.

integraba por doce vocales propietarios y un número de suplentes sin precisar, designados por mitades entre el Gobierno y la Generalidad. El presidente era elegido de entre los llamados *vocales propietarios*. La Comisión contaría igualmente con un secretario con voz pero sin voto. Las sesiones de la Comisión deberían iniciarse en Madrid, el día 1 de diciembre de 1932; las reuniones posteriores podrían celebrarse en Madrid o en Cataluña. La Comisión, por su parte, tenía facultades para instar directamente a cualquier autoridad o centro de la Administración del Estado la información correspondiente.

El Decreto, además de regular las funciones que el Estatuto atribuía a la Comisión, estableció que esa transferencia de funciones fuese paulatina y de acuerdo con la capacidad de autogobierno del nuevo ente regional.<sup>53</sup>

En la disposición transitoria cuarta se determinaba la fórmula de traspaso de competencias del Estado al País Vasco en condiciones muy similares a las previstas en el Estatuto de Cataluña, siendo de aplicación las normas recogidas para Cataluña en el mencionado decreto. Sin embargo, el avance de la Guerra y el traslado a Valencia del Gobierno de la República impediría la creación de la Comisión Mixta y que los traspasos se realizasen en las condiciones que se habían hecho para Cataluña. Sería el propio Gobierno provisional del País Vasco el que tomase no sólo la iniciativa, sino el que directamente abordase la cuestión. Aparecen, pues, una serie de decretos de «transferencias». Las variantes que presentan con Cataluña son notorias. Es el propio Gobierno provisional del País Vasco el que de modo exclusivo protagoniza el tema. El presidente del Gobierno vasco asume totalmente la representación del Estado. De ahí que sea él mismo quien directamente ordene a las autoridades centrales y lleve a cabo las oportunas transferencias a los correspondientes órganos del País Vasco. No hay realmente servicios transferidos y compartidos, sino, prácticamente, asunción de todas las funciones por el Gobierno provisional de Euzkadi. El aislamiento en que se encontraba el País Vasco durante la Guerra explica esta actuación, a todas luces, aconstitucional.

Sobre la asignación al presidente de las Cortes de la resolución de las situaciones de desacuerdo en la interpretación y alcance de las transferencias en el seno de la Comisión, entiende Cosculluela que no es la más idónea, como tampoco lo es el encargársela a otro órgano del Estado, debiendo ser el Tribunal de Garantías el encargado.<sup>54</sup>

Por último, los acuerdos de la Comisión Mixta necesitan ser ratificados por el Gobierno, insertándolos de este modo en el ordenamiento jurídico y otorgándoles plena efectividad. En cuanto a la forma, esta ratificación se hizo mediante decretos que se limitaban a aprobar como anexos los acuerdos de la Comisión. La fórmula habitual era la siguiente: «Con arreglo a lo prevenido en el artículo 25 del Decreto de 21 de noviembre de 1932, visto lo acordado por la Comisión Mixta del Estatuto de Cataluña y de acuerdo con el Consejo de Ministros, vengo en decretar lo siguiente:

53. Todo el proceso y normas sobre transferencia competencial en: COSCULLUELA, L.; MARTÍN-RETORTILLO, S.; ORDUÑA, E. *Autonomías regionales en España. Traspaso de funciones y servicios*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1978.

54. COSCULLUELA MONTANER, L. «En torno a las transferencias de funciones», *op. cit.*, p. xxx.

Artículo 1.º. Se implanta el acuerdo transfiriendo a la Generalitat de Cataluña los servicios de [...], consignados en la certificación de la Comisión Mixta que se transcribe en el texto anejo a este Decreto».<sup>55</sup>

Sin embargo, la especial situación de aislamiento del País Vasco impidió que el Gobierno de la República sancionara los acuerdos de la Comisión Mixta atribuyéndose esta función el Gobierno provisional autónomo.

#### 4.3.3. *La potestad de ejecución*

Sólo nos queda por analizar la ejecución de estas competencias, o lo que es lo mismo, la potestad ejecutiva y administrativa. Con Muñoz Machado,<sup>56</sup> podemos distinguir hasta tres sistemas básicos de atribución de esta potestad administrativa a las regiones: a) la atribución a la región de facultades para ejecutar todo lo que el Estado o ella misma legislen; b) concederle a la región sólo la ejecución de aquellas materias en las que además tiene atribuidas la legislación; c) atribuirle a la región la potestad ejecutiva en un número de materias independientemente de la potestad legislativa que le corresponda.

Este último sistema es el que implantó la Constitución en sus artículos 15 y 20. Según los mismos, al ente autónomo se le presentan varias posibilidades de actuación conforme a su potestad reglamentaria: el ejercicio de ejecución de la legislación estatal y el ejercicio de competencias de ejecución de la legislación autonómica, uniendo a las anteriores la potestad reglamentaria para la organización de las instituciones del poder ejecutivo propio.<sup>57</sup>

¿Qué Administración ejecuta: las autoridades del poder central o las del regional? Podrían darse varios supuestos, que resumimos en dos. En el primero, la Administración que tiene asignada la función ejecutiva es quien se responsabiliza de la ejecución, dictando normas propias de ejecución (ejecución directa). O se puede dar el caso de que sea la Administración del ente territorial más cercano al ciudadano la que efectivamente ejecute, independientemente de la competencia para dictar esas normas (ejecución delegada).

Alcalá Zamora entendió que «la recta interpretación es que las leyes de la República se ejecuten, en todas partes, por las autoridades que de ella dependan, salvo en las materias que, conforme a los artículos 15, 16, e incluso el 18, se hallan confiadas para su ejecución a los poderes regionales».<sup>58</sup> Sin embargo, no siguieron esta opción y se fue hacia una supresión paulatina de la Administración periférica del Estado en las regiones. Así se hizo en Cataluña. En efecto, la Comisión Mixta constituida seguía el camino de la supresión de la Administración periférica del Estado en su práctica totalidad, sin perjuicio de que el Estado se reservase la ejecución directa de una serie de competencias que aparecían relacionadas en el artículo 14 de la Constitu-

55. *Ibidem*, p. xxxi.

56. MUÑOZ MACHADO, S., *op. cit.*, p. 399.

57. Un interesante estudio sobre el asunto lo podemos encontrar en: LÓPEZ GUERRA, L. «En torno a la potestad reglamentaria de los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas». En: Autores varios. *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*. Diputación de Barcelona, 1995, p. 329-338.

58. ALCALÁ ZAMORA, N., *op. cit.*, p. 92.

ción.<sup>59</sup> En virtud de las propuestas de la citada Comisión se traspasaron a Cataluña determinadas competencias y se suprimieron, por Decreto de 4 de enero de 1934, los gobernadores civiles en las cuatro provincias.

También se estableció en los estatutos catalán y vasco (art. 14 y 10 respectivamente) que el presidente regional representase al Estado en las funciones cuya ejecución directa le estuviera reservada al poder central. Por lo tanto, sería un órgano propio de la región, y no un agente del centro, quien ostentaría la representación del Estado en la región y quien se responsabilizaría de la ejecución. Como contrapartida, recogían los dos estatutos que el Estado podía designar delegados especiales para velar por la ejecución de las leyes y para subsanar las deficiencias que el Gobierno observara, resolviendo las discrepancias entre el Gobierno central y el regional el Tribunal de Garantías (art. 6 de los estatutos catalán y vasco).

Pero no era ésta la única forma de que agentes del Gobierno central estuviesen presentes en la ejecución de servicios. La otra era la de las comisiones mixtas encargadas de la coordinación de determinados servicios. Así se hizo en Cataluña, donde se constituyó la Junta de Seguridad para coordinar a los dos entes territoriales en la materia de seguridad, ya que al Estado le correspondían todos los servicios de carácter suprarregional, la policía de fronteras, inmigración, emigración, extranjería y expulsión, y a Cataluña, los demás servicios y el orden interior.<sup>60</sup> Cosculluela entiende que esta solución es desafortunada, «a no ser que se intente darle un carácter muy provisional y de corta duración, por ejemplo, uno o dos años después de la transferencia de los servicios necesitados de coordinación».<sup>61</sup>

59. MUÑOZ MACHADO, S., *op. cit.*, p. 410.

60. *Ibidem*, p. 414. Considera este autor esta fórmula más respetuosa con la autonomía regional que la de confiar a un delegado general del Gobierno la coordinación de los servicios.

61. COSCULLUELA MONTANER, L. «En torno a las transferencias de funciones», *op. cit.*, p. xxx.

## *The first Italian delegation to the Common Assembly of the European Coal and Steel Community (1952-1954)*

MARIA SOFIA CORCIULO, SANDRO GUERRIERI, *University La Sapienza (Roma)*

The experience of the European Parliament is certainly one of the most important manifestations of the interplay between state and supranational parliaments in contemporary parliamentarism. This experience, which began in 1952 with the setting up of the Common Assembly of the European Coal and Steel Community (ECSC), can be divided into two basic phases: in the first, the members of the European Parliament were appointed by the national legislative assemblies. In the second, starting in 1979, parliamentarians were directly elected by the citizens.

The life of this institution can be examined from various points of view. It is of great interest to reconstruct the activity carried out within the assembly by the individual national delegations. In this paper, we shall analyse the conduct of the first Italian delegation, elected in July 1952 and remaining in power until May 1954, in the Common Assembly of the ECSC, emphasising its contribution to the development of supranational parliamentarism as well as the obstacles it had to face.

1. Taking office on 10 September 1952, the Common ECSC Assembly, made up of 78 members serving a one-year term, appointed by the national parliaments (18 for France, the Federal Republic of Germany and Italy, 10 for Belgium and Holland and 4 for Luxembourg), included among its ranks top-level political figures from the six founding countries. Some of them had considerable experience; others, like the Gaullist Michel Debré, would be called upon to play a decisive role in the years that followed. As far as political families were concerned, the representatives of the Christian Democratic parties were in the majority. They were by and large oriented in favour of the building of Europe, but there were those, on one hand, who wished to accelerate the process of integration and, on the other, those who, like the President of the Belgian Senate Paul Struye, turned out to be more cautious as far as the political dimension of Europe was concerned. The Socialist front was more divided and expressed a range of positions that went from a net rejection of the ECSC (by the SPD) to the Federalist Europeanism of the Belgian Paul-Henri Spaak, elected Presi-

dent of the Assembly on 11 September, and Fernand Dehousse. There was quite a complex set of opinions among the liberal group. At the same time, the presence of representatives of the Communist Parties, following the Stalinist lines set forth by the U.S.S.R., had been deemed incompatible with the nature of the Assembly.

Compared to the other national delegations, the Italian one had two distinguishing characteristics. In the first place, it was represented by a less broad portion of the national political spectrum. In the atmosphere of bitter conflict between the majority and the opposition following the break in May 1947 in governmental cooperation among the anti-fascist forces (a break, however, which had not prevented common approval of the new Republican Constitution, taking effect on 1 January 1948), it had been decided, as had occurred in 1949 for the election of representatives to the Consultative Assembly of the Council of Europe, to exclude not only the Communist Party, but also the Socialist Party of Pietro Nenni, who, in this period, was firmly on the side of the Communists in condemning Community Integration. This was done by requiring an absolute majority for election. On the basis of this criterion, the elected delegation was made up of twelve representatives of the main governmental party, the Christian Democrats, two Social Democrats, two Republicans and two Liberals.

The second characteristic of the Italian delegation lay in its being the expression of a parliament that offered ample support to the creation of a European federation. This support had crossed party lines.<sup>1</sup> In the constituent assembly elected on 2 June 1946, a parliamentary committee for the European Union had already been created, on the initiative of the Christian Democrat Enzo Giaccherio. Around 250 deputies had joined, and this committee had taken part in the foundation of the European Parliamentary Union in Gstaad in September 1947. During the first Republican legislature, which got under way after the great victory of the Christian Democratic Party in the 18 April 1948 elections, this European initiative was followed by the formation of the Italian parliamentary group for the European Union. Enzo Giaccherio presided over the Chamber group of 167 deputies and Ferruccio Parri over the Senate group comprising 106 senators. Parri was one of the most important figures in laic federalist Europeanism, having been a leader in the Italian Resistance and Prime Minister from June to December 1945. As has been pointed out, the importance of this cross-party group was that it had given rise to 'a series of federalist motions and agendas, which, passed by a great majority,' played a considerable role in setting the pace for 'the foreign-policy debates in those years.'<sup>2</sup>

1. See R. WALKER, *Dal confronto al consenso. I partiti politici italiani e l'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 1976; S. PISTONE, *L'Italia e l'unità europea. Dalle premesse storiche all'elezione del Parlamento europeo*, Torino, Loescher, 1982; M. TELÒ, *L'Italia nel processo di costruzione europea*, in AA. VV., *Storia dell'Italia repubblicana*, III, *L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio*, I, Torino, Einaudi, 1996; D. PREDA, *CPE e integrazione europea: un'ipotesi interpretativa*, in A. VARSORI (ed.), *L'Italia e il processo di integrazione europea: prospettive di ricerca e revisione storiografica*, in 'Storia delle relazioni internazionali', 1998/2-1999/1; C. Rognoni VERCELLI, *Il federalismo organizzato in Italia sino al 'nuovo corso' della politica federalista*, *ibidem*.

2. D. PREDA, *CPE e integrazione europea*, op. cit., p. 129.

The Italian delegation at the ECSC Common Assembly was, therefore, more united than the others, in its inclination to support the building of Europe. It included significant figures, each committed to European and international matters in one way or another.

The Christian Democratic component included various parliamentarians who performed or who were to perform important functions in the party or in government. Lodovico Benvenuti, the Under-Secretary of State for Foreign Trade, Francesco Maria Dominedò, the Under-Secretary at the Ministry of Foreign Affairs and Mario Cingolani, the Chairman of the Christian Democratic senatorial group were, all three, involved in Europeanist movements on a European scale. Other figures, prominent because of their governmental experience were Pietro Campilli<sup>3</sup> and Giuseppe Togni, the President of the Italian Confederation of company managers. The world of industry and trade was also represented by Vinicio Ziino, while Armando Sabatini represented the Catholic trade union. The group also included Antonio Azara (the Chief Prosecutor at the Supreme Court of Cassation since 1951), Lodovico Montini (brother of the future Pope Paul VI, Giovanni Battista Montini, at the time the Vatican Deputy Secretary of State), Antonio Boggiano Pico (the senior member of the entire delegation), Angelo Giacomo Mott and Italo Mario Sacco.

The Italian Social Democratic Party, which bore the heavy responsibility of being the only Italian component of the Socialist family in the assembly, had chosen Giovanni Persico and Mario Zagari as its representatives. The former had had great experience in politics starting from the pre-fascist era. The latter, on the contrary, was the youngest member of the Italian delegation along with the Republican Francesco De Vita. As the main representative in Italy of the *Mouvement socialiste pour les Etats-Unis d'Europe*, Mario Zagari was one of the figures of socialist politics most attentive to the European dimension.

Ferruccio Parri had been chosen for the Republican Party, along with the young Francesco De Vita. Parri had led the Italian delegation at the Second Congress of the European Parliamentary Union in Interlaken in September 1948, and energetically supported the idea of creating a federal system that provided for a government that would answer to a supranational parliament. This would be accomplished by means of a European constituent assembly.

Finally, the Liberal Party had decided to send two long-serving delegates to the Common Assembly: Alessandro Casati, who had represented the Liberals in the National Liberation Committee and the Vice-Chairman of the Party Alberto Giovannini.

2. On 11 September 1952, Chancellor Adenauer, as the President of the Council of Ministers of the ECSC, invited the Common Assembly,<sup>4</sup> in the name of the governments of the Six, to draw up the plan for the political community as provided for by art. 38 of the Treaty to establish the European Defence Community (EDC), signed

3. Replaced, however, in February 1953 by Antonio Cavalli.

4. Gazzetta Ufficiale della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (GUCE), *Discussioni dell'Assemblea comune, terza seduta di giovedì 11 settembre 1952*, p. 20-22.



in Paris on 27 May 1952. The goal of creating a political community had been included in the EDC Treaty on the initiative of the Italian Prime Minister Alcide De Gasperi, who had been orienting Italian foreign policy in a more and more European direction. Influenced by the federalist factions, but well aware of thus defending the national interest of a country in search of a role for itself after the disastrous consequences of fascist nationalism, De Gasperi had fought to have the European forms of sector co-operation placed in a broader political and institutional framework.<sup>5</sup>

The proposal to design a political community assigned the Common Assembly a duty that went well beyond what had been provided for in the ECSC Treaty, and which, as a result, aroused considerable resistance. The German Social Democrats radically opposed it, and they subsequently refused to co-operate in the undertaking. But sharp criticism also came from other members of the Assembly, who, like the Belgian Christian-Social delegate Paul Struye, lamented the failure to observe the prerogatives of the national parliaments.<sup>6</sup> The Italian delegation, on the contrary, was united in favour of the proposal and took a firm position, with the speeches of Azara,<sup>7</sup> Persico<sup>8</sup> and Giovannini,<sup>9</sup> on behalf of a political and supranational Europe.

The go-ahead to draw up this plan was given on 13 September 1952 with 51 votes in favour, 4 against and 4 abstentions. The members of the Common Assembly then created the 'ad hoc assembly' on the 15th. The ad hoc assembly was given the task of presenting 'a draft of a treaty to create a European Political Community'. Nine more representatives belonging to the three largest countries were added to the 78 members of the Common Assembly. For Italy, the Republican Senator Giulio Bergmann – one of the most active members of the federalist current in the parliament, the Christian-Democrat deputy Giovanni Bovetti and the Christian-Democrat senator Natale Santero were chosen. The latter had been appointed secretary of the parliamentary group for European Union in the Senate in 1948.

To prepare the plan, the ad hoc Assembly appointed a 26-member constitutional commission, in which Azara, Benvenuti, Bergmann, Montini, Persico and Santero represented Italy. The commission was then divided into four subcommittees (political institutions, attributions, juridical institutions and links). It set up a working group with the task of co-ordinating activities. The results of the Commission's work

5. See D. PREDA, *Storia di una speranza. La battaglia per la Ced e la Federazione europea*, Milano, Jaca Book, 1990; M. Neri GUALDESI, *La battaglia dei federalisti italiani per costruire l'alternativa europea federale (1950-1956)*, in E. Di NOLFO, R.H. RAINERO, B. VIGEZZI (eds.), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1950-1960)*, Milano, Marzorati, 1992; A. VARSORI, *L'Italia e l'integrazione europea dal Piano Marshall al Piano Plevén*, in A. VARSORI (ed.), *La politica estera italiana del secondo dopoguerra (1953-1957)*, Milano, LED, 1993; M. TELÒ, *L'Italia nel processo di costruzione europea*, op. cit.; G. FORMIGONI, *La Democrazia cristiana e l'alleanza occidentale (1943-1953)*, Bologna, Il Mulino, 1996; A. VARSORI, *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Roma-Bari, Laterza, 1998; A. VARSORI (ed.), *L'Italia e il processo di integrazione europea: prospettive di ricerca e revisione storiografica*, op. cit.; L. RAPONE, *Storia dell'integrazione europea*, Roma, Carocci, 2002.

6. GUCE, *Discussioni dell'Assemblea comune, seconda seduta di venerdì 12 settembre 1952*, p. 76-78.

7. *Ibidem*, p. 81-83.

8. *Ibidem*, *seduta di sabato 13 settembre 1952*, p. 93-95.

9. *Ibidem*, p. 95-96.



were discussed at the Assemblies of 7 to 10 January 1953. From the recommendations arising from the debate, the constitutional commission then presented a draft charter which was submitted to the Assembly for consideration, then approved on 10 March, with 50 votes in favour and 5 abstentions.<sup>10</sup>

Lodovico Benvenuti was by far the most active Italian in this process of drafting a constitution.<sup>11</sup> He had been appointed Vice-Chairman of the constitutional commission and rapporteur of the subcommittee for attributions. In close contact with the most important figure in Italian federalism, Altiero Spinelli, who provided great support for this undertaking,<sup>12</sup> Lodovico Benvenuti, together with the Belgian Socialist Fernand Dehousse, was the main protagonist of the work of the ad hoc Assembly. He made a strong commitment to seeing to it that a broad vision of the duties of the political community would emerge (In addition to inheriting the competences of the ECSC and the EDC, the community was to have powers in other sectors), and that it would be governed by a system of institutions capable of guaranteeing both the effectiveness of the executive and adequate parliamentary control. Other members of the Italian delegation, too, starting with Giovanni Persico (appointed chairman of the subcommittee for juridical institutions), acted decisively to promote the federalist direction the Italian parliament was taking. Each was fully aware that a new system, original with respect to its historical precedents, was emerging. On 25 October 1952, for example, Persico himself declared to the Commission that the problem was not that of 'reading constitutional history' but of 'writing a new chapter'.<sup>13</sup> On 6 March 1953, Lodovico Montini pointed out to the Assembly that it was difficult to find inspiration in pre-existing models, since the European nations could certainly not be compared to the USA.<sup>14</sup>

As far as the Community's political attributions were concerned, the Italian delegates worked both in the Commission and the Assembly so that these would be conceived of as dynamic. They fought, albeit unsuccessfully, to have a statement removed from the text being prepared to the effect that the competences listed were to be interpreted in a restrictive sense. The amendment introducing a clearer formulation of foreign-policy attributions was more successful, however. The Italian representatives were indeed aiming at keeping foreign policy from being left, to a large extent, in the hands of the national governments. They proposed that the supra-national dimension of the Community be enhanced in this area, as well. Many Italian representatives, nevertheless, turned out to be more cautious about proposals, put forth with great insistence by the Dutch delegates, to pursue the path of more economic integration more decidedly, going beyond what the ECSC Treaty had pro-

10. See D. PREDA, *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità politica europea (1952-1954)*, Milano, Jaca Book, 1994.

11. On Lodovico Benvenuti see D. PREDA, *Verso l'Europa unita. Il ruolo di Lodovico Benvenuti nella costruzione della Comunità europea*, in 'Clio' 1999, n. 3.

12. See A. SPINELLI, *Diario europeo*, I, 1948-1969, Bologna, Il Mulino, 1989.

13. Historical Archives of the European Communities, Florence (HAEC), PE2, 8, Commission constitutionnelle, *Compte rendu analytique de la séance du samedi 25 octobre 1952*, p. 13.

14. Assemblea ad hoc, *Discussioni, seduta del 6 marzo 1953*, p. 292.

vided for. While the Republican Giulio Bergmann agreed in the Commission with the priority given by the Dutch to this area,<sup>15</sup> others, on the contrary, expressed the wish to proceed more gradually, fearing excessive interference in national economic affairs.

As far as the form of government was concerned, the Italians showed themselves to be united in proposing a supranational structure limiting to the greatest possible extent the functions of the Council of Ministers, which was an expression of the interests of the States.<sup>16</sup> The initial plan drawn up by the Constitutional Commission had provided for a two-pillar executive, made up both of the national Councils of Ministers, and the supranational Executive Council, consisting of 9 members and answerable to a bicameral European parliament. Italian criticism of this two-pillar model was in harmony with that of various other representatives, concerned about the possible overlapping of functionally different bodies, so the Assembly decided to exclude the Council of Ministers (which, however, continued to have the function of providing a link with the Member State governments) from the executive structure and even from the appointment procedure. This was also the result of an amendment put forth by Ferruccio Parri.

All in all, thanks to these interventions the Italian contribution to the drawing up of a draft charter for the European Political Community was considerable. However, that draft, which provided for a European executive body answerable to a supranational parliament made up of a Chamber of People's Representatives elected by the citizens and a Senate designated by the national parliaments, became the symbol of a highly ambitious institutional design which was in contrast with the historical evolution of events. The death of Stalin on 5 March 1953 and signs of détente coming from Moscow undermined some of the most important grounds of the EDC Treaty. Failure of the French Parliament to ratify this Treaty also meant defeat of the associated constituent strategy.

3. While drafting the plan for a political community, the Common Assembly had also begun to perform the functions attributed to it by the ECSC Treaty. Its duties were limited but not negligible: without legislative power, it nonetheless exercised political control over the High Authority, the executive body of the Community, which would have to resign if the Assembly approved a censure motion by a two-thirds majority of those voting and by half of its total members. According to the Treaty, the Assembly was to limit itself to exercising control over the activities of the High Authority in retrospect, examining the annual report that the latter was required to submit to it prior to its ordinary session, set for May. The Assembly, however, immediately manifested its intention to give a broad interpretation to its control function. Not only did it make use of its right to hold extraordinary sessions, but also,

15. He went as far as stating that 'the great task of the ad hoc Assembly' was 'to extend the economic attributions of the Community' (HAEC, PE2, 26, Sous-commission des attributions, *compte rendu analytique de la dixième séance tenue le 3 décembre 1952*, p. 11).

16. See for instance the speech of Francesco Maria Dominedò, *Assemblea ad hoc, Discussioni, seduta dell'8 gennaio 1953*, p. 86-87.

and above all, a system of committees that would enable it to monitor and discuss High-Authority actions more closely.<sup>17</sup> Another important step was taken towards enhancing the role of the Assembly on 16 June 1953. Political groups were officially recognised and offered financial contribution. The resistance of supporters of a more individualistic conception of representation was overcome.<sup>18</sup>

The first political confrontation between the Assembly and the High Authority took place in the January 1953 session, when Jean Monnet, the President of the High Authority, summarised the guidelines that had inspired the action of the Community executive since it had taken office.<sup>19</sup> Then, in June 1953, the High Authority submitted itself to the judgement of the Assembly for the first time. The Assembly passed a resolution making a series of recommendations, starting with the request that the executive body devote 'very particular attention to the social objectives provided for in the treaty.'<sup>20</sup> This was also one of the main points arising in the speeches of the Italian representatives, who pointed out the problem of the living and working conditions of Italian emigrants in other Community countries. It should be kept in mind that in those years hundreds of Italian workers lost their lives because of coal-mine accidents in Belgium, so that Italian representatives in the Common Assembly requested that the High Authority increase its efforts to promote preventative action.<sup>21</sup>

It should be observed, however, that, generally speaking, the Italian presence in the work of the Common Assembly was limited by two factors. The first was that some of the delegation representatives had national governmental duties at the same time; the second was that travel between Italy and Luxembourg was very slow. The parliamentary commissions usually met in Luxembourg, since it was the seat both of the High Authority and of the Assembly Secretariat. As pointed out in a note presented on 18 May 1954 to the Office of the Presidency by the Assembly General Secretary de Nerée tot Babberich, the Italian parliamentarians were obliged to go to Luxembourg by train, for lack of direct flights from Italy. This meant that a one-day commission meeting in Luxembourg tied up an Italian representative for five days, a far longer time than was the case for colleagues from the other countries.<sup>22</sup> The commitment required was very difficult to reconcile with national duties, all the more

17. See J. De Soto, *La Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA)*, Paris, Presses universitaires de France, 1958; P.J.G. KAPTEYN, *L'Assemblée commune de la Communauté du Charbon et de l'Acier. Un essai de parlementarisme européen*, Leyde, A.W. Sythoff, 1961; E. Vinci, *Il Parlamento europeo*, Milano, Giuffrè, 1968.

18. In the meeting of the members of the Assembly Bureau and chairpersons of the political groups held on 5 May 1953, the French representative Yvon Delbos had declared that he was contrary to 'any measure tending to create an overly prominent group discipline,' stating that that could 'put the work of the Assembly in jeopardy' (HAEC, PE1, 61, p. 2).

19. GUCE, *Discussioni dell'Assemblea comune, seduta di lunedì 12 gennaio 1953*, p. 156-161.

20. *Ibidem*, *seduta di martedì 23 giugno 1953*, p. 194.

21. See for example on 7 January 1954 the note of Italo Mario Sacco: HAEC, PE1, 159, Commission des affaires sociales, *Exposé de M. Sacco, membre de la Commission, sur le problème de la libre circulation de la main d'oeuvre*

22. HAEC, PE1, 30, *Nota sulla partecipazione dei rappresentanti italiani ai lavori dell'Assemblea*.

so after renewal of the Chambers in the legislative elections of 7 June 1953, which led to a considerably reduced parliamentary majority in Italy. As this initial form of supranational parliamentarianism was taking shape, the southern component of the Europe of Six was suffering therefore from its distance from the main decision-making areas of the Community.

As a result, the main contribution of the first Italian delegation at the ECSC Common Assembly continued to be the work undertaken in the constituent activities marking the first months of the Assembly's work, with the ad hoc assembly. From this point of view, the Italian delegates carried forth the pro-European orientation that their parliament had expressed, thereby making an important contribution to the drafting of a plan for a political community. The plan was doomed to failure in that phase, but its main points would re-emerge later on, up to the constituent process initiated in February 2002 in the work of the European Convention.

## *The need for democracy and representative institutions in the international system*

MARIA CLAUDIA DRUMMOND, *Federal Senate of Brazil and University of Brasília*

### **Introduction**

The transformations in the nature of international relations, which started after the Second World War but seemed to gather strength during the second half of the last century, led to a reorganisation of the international system.

Besides the creation of institutions for international co-operation on a global scale, such as the United Nations Organisation, regional co-operation experiments were undertaken by means of the establishment of economic blocs with their own institutional structure.

Among these the European Union, the most advanced of all, is equipped with an organisational chart that is extremely close to what could be called a political framework, where organs work and interact in a very similar way to an Executive, a Legislative and a Judiciary Branch. After its first direct election by universal suffrage, and the resulting increase in its legislative and control powers, the European Parliament became the most advanced of all transnational parliamentary assemblies. Several authors, such as Professor Lucio Levi, of the University of Turin, have called it 'the laboratory of international democracy.'<sup>1</sup>

Other blocs, such as Mercosur, the Andean Community and the Central American Common Market are also endowed with organs of a parliamentary nature. However the parliamentary organs devised for these economic blocs do not play an effective role in the decision-making process leading to integration.

In fact, none of these parliamentary bodies is capable of carrying out the four classical functions of a national parliament: legislation, representation, control and legitimation. Among the above mentioned parliaments, only the European Parliament has succeeded in resembling a national parliamentary body, but its legislative and control functions are, as we well know, still rather limited.

1. See Lucio LEVI, 'Globalization, International Democracy and a World Parliament', in [http://www.unreformcenter.org/New\\_Folder/PDFs/Levi](http://www.unreformcenter.org/New_Folder/PDFs/Levi)

On the other hand, there is a growing sense of frustration on the part of Members of Parliament at national level, who see themselves as prevented from playing a more effective role in decision-making concerning their country's international relations. This is true of a majority of parliaments, since in most countries, according to a constitutional provision, treaty negotiation is a prerogative of the Executive Power. Parliaments can only approve or reject such international instruments, but not change or amend them.

Based on the above, this paper aims to establish whether there is a democratic deficit in the realm of international decision-making processes.

### What future for the nation-state?

The weakening of the state is an issue addressed by many contemporary authors, who suggest that the old nation state that emerged after the Westphalia agreements is no longer able to respond to the needs of an era marked by globalisation and interdependence among national units. This discussion is important in the context of this paper because it is within the frontiers of the territorial state that the mechanisms of representative democracy – as we know them today – work.

It is interesting to point out that as early as 1945, Edward H. Carr wrote in the last chapter of his book *The Twenty Years' Crisis* that although his work accepted the existence of the nation-state as the basic unit of international society, an observer could conclude that the national unit was obsolescent, and that there was a trend towards formation of larger political and economic units in the international system. He also noted that the concept of state sovereignty would become, in the future, more obscure and indistinct than it was at his time.<sup>2</sup>

Writing in the late eighties, Adam Watson, a member of the famous British Committee for the Theory of International Politics, in his book, *The Evolution of International Society*,<sup>3</sup> surveys the different state systems, trying to explain how they operated and developed in the past. By drawing from past experience, the book enquires how the contemporary system of states may develop in the future. The last part of the book, entitled 'The global international society' points to some indications for the future. He sets out to examine how far along the spectrum of anarchic independence a society of states must go, and how much the freedom of action of its member states must be controlled in order to establish an authority that can enforce rules. In its quest for peace and order, how far could the society of states move from the multiple independence end of the spectrum and yet ensure that its member states continue to enjoy the advantages of independence, meaning substantial freedom of action in their domestic affairs and in their relations with other communities or states?

But the fact is that by the close of the century the autonomy of the nation state had been considerably weakened by the transformations in the world order result-

2. See Edward H. CARR, *The Twenty Years' Crisis*, London, Palgrave Macmillan, 2001.

3. See Adam WATSON, *The Evolution of International Society: a comparative historical analysis*, London, Routledge, 1992.

ing from globalisation. While some states had opted to move towards a renouncement of absolute sovereignty in favour of a process of interstate co-operation and sector integration, as is the case of the European Union, others were deprived of their autonomous decision-making capacity as a result of external economic crises caused by the uncontrolled flow of international capital.

Another fact that contributed to the erosion of the democratic process within the nation-state was the beginning of the Uruguay Round of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) in 1986, which would lead to the creation of the World Trade Organisation (WTO), in 1995.

The World Trade Organisation was created to coordinate the negotiation of norms for international trade and to supervise its practice. In the international system, it plays the role of homogenising the standards that states must comply with, not only in their economic relations, but also in rules on trade, services, intellectual property, investment, government procurement, competition, agricultural and industrial policy, and so on.

This caused the appearance of new themes on the international agenda. Such themes had been, up to now, independently regulated by each national unit, either by means of the legislative functions of parliaments or by initiative of the Executive, depending on the rules governing domestic law making.

Thus, democratic institutions within state borders have been losing much of their relevance, and have lost control of issues of paramount importance. The situation becomes more serious in developing countries, since these are the issues which are crucial for the adoption of public policies for development.

Therefore, 'The feeling widely shared by many citizens is that the most important decisions have migrated from the institutions they can control toward international centres of power, which are not submitted to any form of democratic control.'<sup>4</sup>

This lack of participation and representation of the common citizen in decision-making processes at international level is perceived by many authors as a clear 'democratic deficit' not only within the national unit, but also in the realm of state relations, since there are no effective representative institutions at international level.

In states involved in a process of integration such as the European Union, national parliaments have lost part of their functions to the organs working at the integration level and the regional parliament – the European Parliament – exercises democratic control concerning only a limited number of decisions.

### **International democracy and the emergence of a 'planetary civil society'**

Another aspect to be noted is the appearance of a global civil society at the close of the twentieth century.

After the Second World War countries under colonial rule became independent; in the 1980s a number of Latin American nations which had been under military rule for the previous two decades returned to democracy; and the end of the Cold War opened the way for Eastern European countries to democracy.

4. See LEVI, *op. cit.*



The conferences promoted by the United Nations on issues of the utmost interest for the human being, such as those on the environment and development (Rio, 1992), human rights (Vienna, 1993), population and development (Cairo, 1994), social development (Copenhagen, 1995), women's rights (Beijing, 1995), and human settlements (Istanbul, 1996), greatly contributed to the emergence of transnational non-governmental organisations.

In the realm of international law, the notion that it is human beings – rather than states – who are the ultimate subject of every legal rule finds concrete expression in the creation of the International Criminal Court.<sup>5</sup>

The idea of a global, rather than national, citizenship emerges as a response to these new developments. The challenge lies, then, in creating institutions whereby this planetary civil society can regulate and control the new international forces and processes at work. 'What kind of accountability and control can citizens of a single nation-state have over international actors, e.g., multinational corporations (MNCs), and over international organisations, e.g., the World Bank?'<sup>6</sup>

Although the great world conferences promoted by the United Nations have provided a platform for the mobilisation of non-governmental organisations, civil society still lacks a proper channel for participation in the great interstate negotiations.

#### International democracy and transnational parliamentary institutions

Meeting at the United Nations, in New York, on the eve of the Millennium Assembly, the Speakers and Presiding Officers of the member parliaments of the Inter-Parliamentary Union issued a final Declaration whereby they pledged their commitment to international cooperation, with a stronger United Nations at its core. They also manifested their resolve '... to ensure that our parliaments contribute more substantively to this co-operation by making the voices of the people heard, thereby introducing a more manifestly democratic dimension into international decision-making and cooperation.'<sup>7</sup>

While national political parties are tending to lose their power and their capability to address the great problems of mankind, grass-roots movements of a transnational dimension seem to be gathering strength and are becoming more effective in voicing the demands of civil society.

In fact, political parties are in decline as a consequence of the crisis of the sovereign state. According to Levi, 'Political parties are prisoners of the national states: like boats in a stormy sea, they find themselves in the trough of the wave, where they cannot see the horizon. Directed by powerless leaders, they depart from the real

5. See Antônio Augusto CAÑADO TRINDADE *O Direito Internacional em um Mundo em Transformação*, Rio de Janeiro, Renovar, 2002.

6. See David HELD 'Democracy and Globalization' MPIfG Working Paper 97/5, maio 1997, in <http://www.mpi-fg-koeln-mpg.de/pu/wor4kpap/wp97-5/wp97-5.html>.

7. *The Inter-Parliamentary Union Conference of Presiding Officers of National Parliaments* (UN Headquarters, New York, 30 August - 1 September 2000), Geneva, The Inter-Parliamentary Union, 2001. On the Inter-Parliamentary Union see Mario di Napoli's 'L'Unione Interparlamentare: Origini E Prospettive', Camera dei Deputati, Servizio Rapporti Internazionali.



problems of humankind. Choked inside the tight limits of national states, political decision-making loses any real relation with real processes.<sup>8</sup>

The Final Declaration of the Conference of Presiding Officers of National Parliaments of the Inter-Parliamentary Union stressed the need to provide a parliamentary dimension to international co-operation, as 'Parliament... is the organ of the State that allows society in all its diversity to participate in the political process. Parliaments embody the sovereignty of the people and can, in all legitimacy, contribute to expressing the will of the State internationally.'<sup>9</sup>

The declaration identifies three dimensions whereby Parliament can influence international cooperation: at the national, regional and international levels.

The document points out four distinct but interconnected ways of action within national parliaments:

1. Influencing their respective countries' policy on matters dealt with in international forums;
2. Keeping themselves informed of the progress and outcome of these negotiations;
3. Deciding on ratification, where the Constitution so foresees, of treaties signed by the governments;
4. Contributing actively to the subsequent implementation process.

It is interesting to note, in this connection, that traditionally parliaments have tended to concentrate their work on the internal affairs of the country. Until very recently it was not unusual to hear from members of parliament that issues related to external affairs *do not bring votes*.

Now, in view of the strong impacts that decisions being negotiated in the international forums can have on a number of a country's economic sectors, members of parliament are taking a strong interest in external affairs, as a response to the pressures of interest groups.

At the regional level the declaration suggests that parliaments should make the best possible use of regional inter-parliamentary organisations and through them seek to influence the corresponding intergovernmental bodies.

It further states that at the international level the Inter-Parliamentary Union should be consolidated as a world organisation for inter-parliamentary cooperation, in order to make the voices of the peoples heard within the United Nations. The final sentence of the Declaration, which calls on the United Nations and the Inter-Parliamentary Union to seek ways of strengthening their institutional links and practical cooperation, conveys the impression that possibly the Inter-Parliamentary Union perceives itself as a probable 'embryo' of a world parliament.<sup>10</sup>

This leads us to the last section of this paper, which tries to envisage the shape that people's international participation and representation might take.

8. See Lucio LEVI, *op. cit.*, p. 58.

9. See Inter-Parliamentary Union, *op. cit.*, p. 13.

10. DI NAPOLI, Mario *European Parliamentary System*. Paper given at the Conference of the International Commission for the History of Parliamentary and Representative Institutions, Nanjing University, April 2002, mimeo.

## Are transnational parliamentary assemblies capable of providing political representation at the international level?

The period following the end of the Second World War saw a proliferation of transnational parliamentary assemblies in Europe. The Parliamentary Assembly of the Council of Europe was created in 1949 by means of the Council of Europe statute, signed by ten countries. In 1952 came the Parliamentary Assembly of the European Coal and Steel Community; and in 1955 the Parliamentary Assembly of the North Atlantic Treaty (NATO), to name but a few.

The American Republics soon followed the European example. In 1964 the Latin-American Parliament was created, with the participation of countries in South and Central America, and in 1979 the constitutive treaty of the Andean Parliament was signed in the context of the Andean integration process.<sup>11</sup> Although the project to create a regional parliament in Central America had taken shape as early as the nineteenth century, it being therefore a well-established aspiration, it was not created until 1991. The parliament was a result of the Esquipulas Agreements, signed in 1986 and 1987, as part of the peace process aimed at ending military conflict in Central America. The circumstances surrounding the creation of the Central American Parliament are, therefore, similar to the historical background that originated the European parliamentary assemblies in that the member states were also emerging from armed conflict. On the other hand, it was the establishment of economic integration processes that resulted in the creation of the Latin-American Parliament, the Andean Parliament and the Joint Parliamentary Committee of Mercosur.

In this paper I have attempted to classify transnational parliamentary assemblies on the basis of two aspects: their legal status and their functional context.

*1. Legal status:* Some transnational parliamentary assemblies have been provided for by a treaty: such is the case of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe,<sup>12</sup> or the old Parliamentary Assembly of the European Coal and Steel Community,<sup>13</sup> now the European Parliament. Or, in Latin America, the Andean,<sup>14</sup> the Central American<sup>15</sup> and the Latin-American<sup>16</sup> Parliaments; or the Mercosur Joint Parliamentary Committee.<sup>17</sup> All of these are entities ruled by the accepted norms of international law. On the other hand, the Inter-Parliamentary Union, as a body created by the initiative of parliaments themselves, and not by means of a negotiated treaty, would be better described as an international non-governmental organisation.

*2. Functional context:* As regards the functions performed by transnational parliamentary assemblies, they can be part of the institutional framework of an inte-

11. Treaty of La Paz, 25 October 1979.

12. Statute of the Council of Europe, London 5 May 1949.

13. Treaty of Paris, 18 April 1951; Treaties of Rome, 25 March 1957.

14. Treaty of La Paz, 25 October 1979; incorporated to the institutional structure of the Andean Group by the Quito Protocol, and adapted to the Trujillo Act and the Treaty of Cartagena by the Andean Parliament Constitutive Treaty of 23 April, 1997.

15. Esquipulas Agreements, 1986 and 1987.

16. Treaty on the Institutionalization of the Latin-American Parliament, Lima, 17 November 1987.

17. Treaty of Asunción, 26 March 1991; Ouro Preto Protocol, 17 December 1994.

gration process, such as the European, the Andean, the Central-American Parliaments and the Mercosur Joint Parliamentary Committee; or they can be isolated entities, such as the Latin American Parliament and the Inter-Parliamentary Union. In the first case they interact with other organs of the integration process, mainly performing a consultative function. Among these, the European Parliament is endowed with competencies similar to those of a national parliament, albeit with limitations. In fact, as a result of its direct election, the European Parliament has increased considerably its legislative function and control powers over the Commission. In 1999 it forced the collective resignation of the Santer Commission.

The establishment of direct elections seems to be a determining factor in the evolution of transnational parliamentary assemblies. However, it is not sufficient, as shown by the fact that the Andean and Central-American Parliaments have not gained increased powers since they adopted direct elections, possibly because the integration processes of which they are part are only now emerging from a period of stagnation. Membership of those two parliamentary institutions presently comprises a mixture, whereby some members are directly elected and others are appointed by their respective national parliaments. Therefore it is possible to imagine that parliamentary assemblies existing as part of the institutional framework of an economic bloc tend to acquire new functions and increase their powers as – and if – the integration process develops, and members are elected by universal suffrage.<sup>18</sup>

### **Final remarks**

At a time when a growing number of scholars point to an erosion of democracy and the degeneration of democratic institutions, the role of what may be called ‘parliamentary diplomacy’ should not be minimised. Institutions such as the Latin American Parliament and the Inter-Parliamentary Union are accomplishing an important task in providing a parliamentary dimension to international cooperation.

Two trends can be identified among those studying so-called democratic deficit in international relations and searching solutions thereto.

One favours the federalist ideal of a world government, which envisages the creation of a world parliament. Lucio Levi writes, ‘... democracy and independence can be reconciled only within the framework of federal institutions that must be created both at the regional and world level.’<sup>19</sup>

The other favours the strengthening of existing international organisations – and focuses on reform of the United Nations – and the direct access of organised civil society to decision-making processes. The system thus envisaged, known as *global*

18. It is interesting to note that President Luiz Inácio Lula da Silva of Brazil proposed, in June 2003, the creation of a Mercosur parliament elected by universal suffrage. The proposal, supported by Argentina’s President Nestor Kirchner, was part of their efforts to revive the bloc, seriously weakened by the economic crises in both countries (2000-2002). Uruguay, on the other hand, would prefer to see the existing Joint Parliamentary Committee strengthened. It remains to be seen, however, whether either of these initiatives will contribute to reinvigorate the bloc.

19. Lucio LEVI, *op.cit.*, p. 57.

*governance*, was described in the report of the Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*,<sup>20</sup> published in 1995, and much criticised by the federalist movement for stopping short of proposing a world government.

The twentieth century was, undoubtedly, the century of national democracy. But as the efficacy of national democratic institutions is eroded by the processes of social and economic globalisation, it is time to re-evaluate democratic theory in the light of new developments, to allow representative institutions to participate in the running of public affairs that transcend national borders.

---

20. Comissão sobre Governança Global *Nossa Comunidade Global*, Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

## *Los parlamentarios y la consecución de la preautonomía para Castilla y León (1977-1978)*

MARIANO GONZÁLEZ CLAVERO, *Universidad de Valladolid*

### **Introducción**

Los parlamentarios españoles electos en las elecciones de junio de 1977 fueron los primeros diputados y senadores elegidos democráticamente desde el ya lejano febrero de 1936. Desde sus cargos, y como representantes de la soberanía nacional, tuvieron un papel primordial a la hora de dotar de una nueva Constitución al Estado español. Igualmente, estos parlamentarios fueron protagonistas destacados de los primeros pasos que condujeron a la transformación del Estado centralista, heredado de época franquista, en Estado autonómico, consagrado en la Constitución de 1978.

Tras los comicios de 1977 hubo una eclosión de demandas regionalistas y nacionalistas en todo el territorio español. Como únicos representantes elegidos democráticamente —en esos momentos los ayuntamientos y diputaciones provinciales todavía estaban en manos de personas provenientes del régimen de Franco— los parlamentarios se dispusieron a canalizar estas reivindicaciones. Los primeros en organizarse fueron los diputados y senadores de las provincias catalanas y vascas. Éstos decidieron constituirse en «asambleas regionales». Pronto su ejemplo se extendió por todo el Estado.<sup>1</sup> Castilla y León no fue una excepción a este movimiento. También sus representantes en Cortes decidieron organizarse para reivindicar la autonomía para este territorio.

### **1. Los parlamentarios electos en junio de 1977 por las provincias castellano-leonesas**

Cuando tuvo lugar la apertura de las nuevas Cortes democráticas, en julio de 1977, había 71 representantes de las provincias que terminaron por constituir la autonomía de Castilla y León. Sin embargo, en el Senado existía otro grupo que

1. El entonces ministro para las Regiones, Manuel Clavero Arévalo, consideró la formación de estas asambleas de parlamentarios como un «fenómeno insólito de primera magnitud desde el punto de vista político». CLAVERO ARÉVALO, Manuel. *España, desde el centralismo a las autonomías*. Barcelona: Planeta, 1983, p. 29.

contaba entre sus filas con personas vinculadas a las provincias castellanoleonesas: los senadores reales. Pertenecían a este grupo el ministro Rodolfo Martín Villa, la exprocuradora burgalesa Belén Landáburu González, el también burgalés Víctor de la Serna y Gutiérrez-Repide, el antiguo republicano leonés Justino de Azcárate Flores, el escritor vallisoletano Julián Marías Aguilera, el catedrático palentino Enrique Fuentes Quintana, o la que llegó a ser la primera magistrada del Tribunal Constitucional, la leonesa Gloria Begué Cantón. Estos personajes vinculados de una u otra forma a Castilla y León constituían un alto porcentaje de los 41 senadores designados por el rey.

CUADRO 1: DIPUTADOS Y SENADORES CASTELLANOLEONESES EN LAS ELECCIONES DE 1977

| ÁVILA                              |                                        |
|------------------------------------|----------------------------------------|
| <i>Diputados</i>                   | <i>Senadores</i>                       |
| Fernando Alcón Saez (UCD)          | Darío Benito García (UCD)              |
| José María Martín Oviedo (UCD)     | Alberto Manuel Dorrego González (UCD)  |
| Daniel Fernando Alonso (UCD)       | Julio García Benavides (UCD)           |
|                                    | José Federico de Carvajal (PSOE)       |
| BURGOS                             |                                        |
| <i>Diputados</i>                   | <i>Senadores</i>                       |
| Juan Manuel Reol Tejada (UCD)      | Pedro Carazo Carnicero (UCD) PF        |
| José Antonio González García (UCD) | Félix Pérez y Pérez (UCD) PF           |
| Manuel Fernández Manrique (UCD)    | Manuel Chamón Rubio (UCD)              |
| Esteban Granado Bombín (PSOE)      | Juan José Laborda Martín (PSOE)        |
| LEÓN                               |                                        |
| <i>Diputados</i>                   | <i>Senadores</i>                       |
| Manuel Núñez Pérez (UCD)           | Ángel Martínez Fuentes (UCD) PF        |
| Emilio Martín Villa (UCD)          | Ubaldo Nieto de Alba (UCD)             |
| Baudilio Tomé Robla (UCD)          | Julio César Rodrigo de Santiago (UCD)  |
| Manuel Ángel Fernández Arias (UCD) | Miguel Cordero del Campillo (ind.)     |
| Baldomero Lozano Pérez (PSOE)      |                                        |
| Antonio del Valle Menéndez (AP) PF |                                        |
| PALENCIA                           |                                        |
| <i>Diputados</i>                   | <i>Senadores</i>                       |
| Fernando Álvarez de Miranda (UCD)  | José Luis López Henares (UCD) PF       |
| Jesús Hervella García (UCD)        | José Luis Alonso Almodóvar (UCD)       |
| Vicente Gutiérrez Pascual (PSOE)   | Juan Carlos Guerra Zunzunegui (UCD)    |
|                                    | Francisco Javier Yuste Grijalba (PSOE) |

SALAMANCA

| <i>Diputados</i>                          | <i>Senadores</i>                      |
|-------------------------------------------|---------------------------------------|
| Jesús Esperabé de Arteaga (UCD) <b>PF</b> | Manuel Delgado y Sánchez-Arjona (UCD) |
| Salvador Sánchez Terán (UCD)              | Vidal García-Tabernero Orive (UCD)    |
| Alberto Estella Goitre (UCD)              | Francisco Vicente Domínguez (UCD)     |
| José Luis González Marcos (PSOE)          | Ángel Zamanillo Encinas (ind.)        |

SEGOVIA

| <i>Diputados</i>                       | <i>Senadores</i>                     |
|----------------------------------------|--------------------------------------|
| Modesto Fraile Poujade (UCD) <b>PF</b> | Rafael Calvo Ortega (UCD)            |
| Carlos Gila González (UCD)             | Julio Nieves Borrego (UCD) <b>PF</b> |
| Luis Solana Madariaga (PSOE)           | Luciano Sánchez Reus (UCD) <b>PF</b> |
|                                        | José Antonio Pérez Gallego (PSOE)    |

SORIA

| <i>Diputados</i>                            | <i>Senadores</i>                        |
|---------------------------------------------|-----------------------------------------|
| Gabriel Cisneros Laborda (UCD) <b>PF</b>    | Fidel Carazo Hernández (ind.) <b>PF</b> |
| José Luis Calvo Morales (UCD)               | José María García Royo (ind.)           |
| Juan Ignacio Sáenz-Diez de la Gándara (UCD) | Jesús Borque Guillén (ind.)             |
|                                             | Ramiro Cercós Pérez (ind.) <b>PF</b>    |

VALLADOLID

| <i>Diputados</i>                      | <i>Senadores</i>                    |
|---------------------------------------|-------------------------------------|
| Adolfo Sánchez García (UCD) <b>PF</b> | Luis Miguel Enciso Recio (UCD)      |
| Eduardo Moreno Díez (UCD)             | Antonio Martín Descalzo (UCD)       |
| María Teresa Revilla López (UCD)      | Alejandro Royo-Villanova Paya (UCD) |
| Gregorio Peces Barba Martínez (PSOE)  | Pedro Gómez Bosque (PSOE)           |
| Juan Luis Colino Salamanca (PSOE)     |                                     |

ZAMORA

| <i>Diputados</i>                    | <i>Senadores</i>                     |
|-------------------------------------|--------------------------------------|
| José Antonio Otero Madrigal (UCD)   | Valeriano Enríquez González (UCD)    |
| Modesto Alonso Pelayo (UCD)         | Víctor M. Carrascal Felgueroso (UCD) |
| Federico Silva Muñoz (AP) <b>PF</b> | Luis Rodríguez San León (UCD)        |
| Demetrio Madrid López (PSOE)        | Manuel Alonso Novo (PSOE)            |

*Abreviaturas:* **PF**: procuradores durante el régimen de Franco; **ind**: independiente

*Fuente:* Listados y guías del Archivo del Congreso de los Diputados

La mayoría de los representantes castellanoleoneses pertenecían a la coalición que había ganado las elecciones: la Unión de Centro Democrático. Ésta había cosechado un gran triunfo en tierras castellanoleonesas. De los 71 parlamentarios por Castilla y León, 51 pertenecían a las filas ucedistas. Por su parte, el PSOE de Felipe González había logrado 8 diputados y 6 senadores. Tan solo dos representantes obtuvo Alianza Popular, dos diputados: uno por León y otro por Zamora. Por último, los independientes habían conseguido un importante éxito en el Senado, sobre todo en Soria, donde habían acaparado todos los puestos de la cámara alta. No obstante, de los cuatro senadores sorianos, sólo Cercós Pérez –pese a haber sido procurador franquista– podía considerarse de filiación «progresista». Por el contrario, los senadores independientes elegidos en León y Salamanca estaban claramente situados en el espectro de la izquierda política. Fue a estos parlamentarios a los que la periodista Maribel Rodicio, del diario vallisoletano *El Norte de Castilla*, hizo el siguiente llamamiento:

Castilla reclama su estatuto de autonomía y ustedes son los representantes de Castilla. Y si es por un lugar simbólico para reunirse, la geografía de nuestra región está plagada de lugares históricos marcados por la petición de libertades: Villalar, Tordesillas, Toro, Medina del Campo... Pero pronto, porque no dudamos que en su cartera el asunto de la autonomía castellana ocupará uno de los primeros lugares, pero necesitamos tener el refrendo y la constancia de que las cosas en las Cortes van a ir por ahí.<sup>2</sup>

## 2. Los partidos mayoritarios y las asambleas de parlamentarios

A partir del 15 de junio de 1977 se puso en marcha en España un proceso de descentralización sin parangón, hasta entonces, en Europa. La eclosión autonómica que tuvo lugar tras las primeras elecciones generales precipitó un proceso descentralizador que avanzó a un ritmo vertiginoso y que, al mismo tiempo, tuvo una enorme amplitud.<sup>3</sup> En el dinamismo de este proceso tuvieron mucho que ver los parlamentarios de las primeras Cortes, después del régimen de Franco. Gracias a su legitimidad democrática fueron los parlamentarios de las distintas provincias de España los que se pusieron en primera línea para reclamar al Gobierno la autonomía de sus regiones. La formación de asambleas de parlamentarios sorprendió al Gobierno central.<sup>4</sup> Por supuesto, los primeros movimientos fueron protagonizados por las regiones más reivindicativas del Estado: Cataluña y País Vasco. Sin embargo, el resto de parlamentarios en Cortes tardó muy poco tiempo en unirse a esta iniciativa.

Los diputados y senadores castellanoleoneses no fueron ajenos al auge regionalista surgido tras las elecciones. Menos de un mes después de los comicios se reunieron los parlamentarios de UCD y PSOE para abordar la cuestión regional en Castilla y León. Desde un primer momento hizo su aparición el problema de la definición

2. RODICIO, Maribel. «Carta abierta a los diputados y senadores de Castilla». *El Norte de Castilla* (ENdC) (21.6.77).

3. GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier. «Crónica de la descentralización: el panorama descentralizador al acabar 1980 (I)». *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, n.º 17 (septiembre-octubre 1980), p. 175-176.

4. CLAVERO ARÉVALO, Manuel, *op. cit.*, p. 29-30.



territorial. Las dudas y prevenciones asaltaron a los representantes de las provincias de León, Logroño y Santander. Unirse al resto de provincias castellanoleonesas o formar una autonomía propia era el interrogante principal al que tenían que hacer frente. Sin duda, los 88 parlamentarios de las provincias de los antiguos reinos de Castilla la Vieja y León fueron los grandes protagonistas de este primer envite autonómico.

CUADRO 2: DIPUTADOS Y SENADORES DE LOGROÑO Y SANTANDER EN LAS ELECCIONES DE 1977

| LOGROÑO                              |                                             |
|--------------------------------------|---------------------------------------------|
| <i>Diputados</i>                     | <i>Senadores</i>                            |
| Luis Apostúa Palos (UCD)             | Domingo de Guzmán Álvarez de Viñaspre (UCD) |
| José María Gil-Albert Velarde (UCD)  | Carmelo Fernández Herrero (UCD)             |
| Álvaro de Lapuerta Quintero (AP) PF  | Aurelio Ibarrondo Fragueta (UCD)            |
| Javier Luis Sáenz Cosculluela (PSOE) | Félix Palomo Saavedra (ind.)                |
| SANTANDER                            |                                             |
| <i>Diputados</i>                     | <i>Senadores</i>                            |
| Justo de las Cuevas González (UCD)   | Ricardo Manuel Bueno Fernández (UCD)        |
| Francisco Laínz Gallo (UCD)          | José Luis del Piñal Ruiz de Huidobro (UCD)  |
| José Miguel Álava Aguirre (UCD)      | José Mariano González-Tarrío Gallego (UCD)  |
| Modesto Piñeiro Ceballos (AP) PF     | Benito Huerta Argenta (ind.)                |
| Jaime Blanco González (PSOE)         |                                             |

*Abreviaturas:* PF: procuradores durante el régimen de Franco; ind.: independiente

*Fuente:* listados y guías del Archivo del Congreso de los Diputados

## 2.1. LA RESPUESTA DEL PSOE A LA CUESTIÓN REGIONAL: VILLALAR Y LOS PARLAMENTARIOS SOCIALISTAS

Fueron los representantes del PSOE los que más pronto decidieron organizarse para afrontar el reto de la descentralización en Castilla y León. El 2 de julio, apenas pasadas dos semanas de las elecciones legislativas, tuvo lugar la constitución de la Asamblea de Parlamentarios Socialistas de Castilla y León. El lugar escogido para realizar el acto de constitución fue Villalar de los Comuneros. Este municipio había contemplado la derrota de los comuneros en 1521 y se había convertido, desde 1976, en emblema del movimiento regionalista castellanoleonés. A la cita acudieron todos los parlamentarios socialistas de las provincias de Ávila, Burgos, Palencia, Salamanca, Segovia, Valladolid y Zamora.<sup>5</sup> No hubo representación soriana porque los socialistas no habían obtenido parlamentarios por esta provincia. Por otro lado, la ausencia de

5. Los parlamentarios socialistas reunidos en Villalar de Comuneros fueron: José Federico de Carvajal –Ávila–; Esteban Granado Bombín y Juan José Laborda Martín –Burgos–; Vicente Gutiérrez Pascual y Javier Yuste Grijalba –Palencia–; José Luis González Marcos –Salamanca–; Luis Solana Madariaga y José Antonio Pérez Gallegos –Segovia–; Gregorio Peces Barba, Juan Colino Salamanca y Pedro Gómez Bosque –Valladolid–, y Demetrio Madrid López y Manuel Alonso Novo –Zamora–. «Los parlamentarios del PSOE piden autonomía para Castilla y León». *El Adelantado de Segovia* (EAdS) (5.7.77).

León, Logroño y Santander se intentó justificar ante los medios de comunicación. En el caso de León, la falta de asistencia del diputado Baldomero Lozano fue disculpada por «motivos personales». Sin embargo, en la ausencia de los parlamentarios de Logroño y Santander los socialistas fueron muy claros: sus compañeros estaban analizando sus respectivas problemáticas regionales y no les había parecido oportuno acudir a la reunión. Los socialistas cántabros y riojanos demostraron con su actitud que no estaban por la integración con el resto de provincias castellanoleonesas. En cuanto a la ausencia de León, aunque los socialistas quitaron importancia al asunto, la posterior actitud de Baldomero Lozano –oponiéndose a la integración en la preautonomía castellanleonesa– pone en tela de juicio la explicación que dieron sobre la ausencia de este diputado.

Aunque la reunión tuvo lugar en el parador de Tordesillas, fue en la población de Villalar donde los socialistas convocaron a los medios de comunicación. En dicha villa los parlamentarios del PSOE rindieron homenaje a los comuneros depositando flores en el monolito a su memoria. Vicente Gutiérrez, diputado por Palencia, fue el encargado de dar a conocer las posiciones socialistas ante la problemática regional castellanleonesa. El comunicado que hizo público comenzaba de esta manera:

Ante los graves problemas económicos, sociales y culturales que deterioran y retrasan el desarrollo de nuestras regiones, problemas que el centralismo no ha sido capaz de resolver, los parlamentarios que suscriben entienden que solamente la autonomía es el marco adecuado de solucionarlos. Esta autonomía debe ser establecida dentro del marco de solidaridad con las restantes regiones y nacionalidades de España –realidad histórica irrenunciable.<sup>6</sup>

La declaración tuvo un tono moderado y no hablaba ni de opresión ni de liberación de Castilla y León. Por el contrario, la autonomía era necesaria porque el modelo centralista estaba agotado y había sido incapaz de resolver los graves problemas que afectaban a la región. Aunque reivindicaban autonomía, consideraban que España era una «realidad histórica irrenunciable». Esto indica que el tan traído y llevado debate sobre el derecho a la autodeterminación de las pasadas elecciones – y del que se habían mostrado favorables tanto comunistas como socialistas–, tenía más de recurso oratorio de mitin que de contenido político real.

En el mismo comunicado los socialistas informaron de la constitución de una Comisión Técnica Provisional. Ésta iba a estar coordinada por el palentino Vicente Gutiérrez Pascual e integrada por un parlamentario de cada provincia, a excepción de León y Soria: José Federico de Carvajal –Ávila–, Esteban Granado Bombín –Burgos–, José González Marcos –Salamanca–, Luis Solana Madariaga –Segovia–, Juan Colino Salamanca –Valladolid– y Demetrio Madrid López –Zamora–. La comisión técnica tenía como principales funciones el estudio de temas como el Proyecto de estatuto de autonomía de Castilla y León, la planificación democrática y solidaria de la economía para corregir los desequilibrios entre regiones, la mejora del medio rural, el control y gestión de los recursos energéticos... En general, los socialistas in-

6. «Constituida la asamblea de parlamentarios de Castilla y León». ENdC (3.7.77); «Los parlamentarios del PSOE piden autonomía para Castilla y León». EAdS (5.7.77).

cidían sobre los grandes problemas regionales: decadencia del agro, falta de comunicaciones y de industria, etc., y sobre las reivindicaciones del regionalismo castellanoleonés: el control de los ahorros y recursos energéticos para que fueran en beneficio de la propia región. Por último, no descuidaron la necesidad de fomentar la conciencia regional y creyeron ineludible la fundación de un Centro de Estudios Regionales, que proponían situar en el propio Villalar de los Comuneros.<sup>7</sup>

## 2.2. MONZÓN DE CAMPOS Y SEGOVIA: LA CONSTITUCIÓN DE LA ASAMBLEA DE PARLAMENTARIOS DE LA UCD

Al igual que los socialistas, los diputados y senadores del partido de Suárez reaccionaron pronto al desafío de la cuestión regional. La primera reunión de los representantes castellanoleoneses de la UCD se realizó el 10 de julio de 1977 en Monzón de Campos (Palencia). Previamente había tenido lugar otro encuentro de parlamentarios centristas en la capital de España el 28 de junio. A raíz de éste, el diputado vallisoletano Eduardo Moreno Díez convocó a sus compañeros de partido a una reunión en el parador del municipio palentino, para abordar los problemas de la región y alcanzar una postura conjunta.<sup>8</sup>

A la llamada del parlamentario vallisoletano acudieron 28 diputados y senadores de nueve provincias –los representantes sorianos no acudieron, pero enviaron su adhesión–. Un hecho significativo fue la asistencia de dos diputados santanderinos, Francisco Lainz Gallo y José Miguel Álava Aguirre, así como la ausencia de los parlamentarios riojanos.<sup>9</sup> Esta primera toma de contacto sirvió para estudiar la cuestión regional. Tras el examen de la situación realizaron unas observaciones muy parecidas a las de los parlamentarios socialistas: el centralismo era el culpable de la postergación de la región, que había visto como se trasvasaba su riqueza a otras zonas del país. Para acabar con la situación de marginación de las provincias castellanoleonesas los parlamentarios de la UCD se comprometieron a aportar toda su fuerza política. Para ello adoptaron los siguientes acuerdos:

- a) Promover la Constitución de la Unión Parlamentaria de Castilla y León, dentro de UCD invitando a participar en ella a los parlamentarios de otras provincias identificadas histórica, cultural y socioeconómicamente con estos planteamientos.

7. *Ibidem*, y Díez LOBO, Jesús. «El movimiento regionalista en Castilla y León». En: Autores varios. *Castilla como necesidad*. Madrid: Zero, 1980, p. 257.

8. «Carta de Eduardo Moreno Díez a los parlamentarios castellanoleoneses de UCD». Archivo Histórico Provincial de Soria (AHPS), Archivo de la UCD, caja 3349.

9. El resto de parlamentarios de la UCD fueron: Daniel de Fernando Alonso y Alberto Manuel Dorrego González –Ávila–; Juan Manuel Reol Tejada, José Antonio González García, Manuel Fernández Manrique y Pedro Carazo Carnicero –Burgos–; Fernando Álvarez de Miranda y Torres, Jesús Hervella García, José Luis López Henares, José Luis Alonso Almodóvar y Juan Carlos Guerra Zunzunegui –Palencia–; Salvador Sánchez Terán Hernández, Alberto Estella Goytre, Vidal García Tabernero y Francisco Vicente Domínguez –Salamanca–; Modesto Fraile Poujade, Carlos Gila González, Luciano Sánchez Reus –Segovia–; Adolfo Sánchez García, Eduardo Moreno Díez, María Teresa Revilla López, Antonio Martín Descalzo y Alejandro Royo Villanova –Valladolid–, y Modesto Alonso Pelayo, Valeriano Enríquez González y Víctor Carrascal Felgueroso –Zamora–. «Acta de la reunión de Monzón de Campos del 10 de julio de 1977». AHPS, Archivo de la UCD, «Secretaría de Prensa de la UCD», caja 3349.

b) Promover una autonomía para Castilla y León, acorde con la personalidad histórica y sus regionales y exigencias socioeconómicas. [Sic]

Así mismo acuerdan defender que cualquier planteamiento de autonomía regional que se realice en Las Cortes, se fundamente en las siguientes premisas:

1. Que las autonomías regionales han de suponer un enriquecimiento de la personalidad y de la unidad de España.

2. Las autonomías han de tener carácter voluntario con un claro consenso popular.

3. Que cualquier autonomía no debe suponer ningún privilegio económico sino, por el contrario, debe significar una profunda y auténtica corrección de los desequilibrios actuales, que el centralismo ha producido trasvasando hombres, ahorro y energía de las regiones subdesarrolladas, entre las que, de forma muy notoria, se encuentran las nuestras, hacia otras especialmente favorecidas.

c) Igualmente acuerdan establecer dos comisiones, una de ellas para crear y potenciar la propia estructura regional dentro de la UCD y otra para el estudio de la autonomía castellanoleonesa, asistida de las colaboraciones precisas.<sup>10</sup>

Al igual que los parlamentarios socialistas, los de la UCD hicieron profesión de fe del ideario regionalista castellanoleonés. Para ellos la autonomía no podía significar privilegios—como en el caso de los conciertos económicos vascos— para algunas regiones. Del mismo modo, resaltaron la explotación de los recursos castellanoleonenses por parte de otras regiones. Igualmente, de forma paralela a los representantes del PSOE, decidieron constituir comisiones de estudio: una para la autonomía de Castilla y León, y otra para configurar el nivel regional del partido.<sup>11</sup>

La constitución definitiva de la Junta de Parlamentarios de la UCD de Castilla y León tuvo lugar en Segovia el 30 de julio. A la reunión en el Palacio de Floresta se presentaron 28 parlamentarios del partido gubernamental. Entre los asistentes estuvo el diputado por Salamanca Sánchez Terán, que el día anterior había sido nombrado asesor personal del presidente Suárez. Asimismo, apareció—en visita de cortesía—el senador segoviano del PSOE, José Antonio Pérez Gallego. A la recién creada Junta de Parlamentarios se le encomendaron las siguientes misiones:

1. Actuar de motor político, en el hecho regional de Castilla y de León, promoviendo el estudio en profundidad del propio hecho regional, los problemas económicos y sociales regionales, y el planteamiento de autonomía de las regiones de Castilla y de León, dentro de los principios establecidos en la reunión del Castillo de Monzón de Campos.

2. Constituir un grupo cohesionado dentro del Grupo Parlamentario de UCD, a efectos de plantear los problemas y reivindicaciones de Castilla y de León y su adecuada representación en el Congreso de Diputados y en el Senado.

3. Impulsar transitoriamente el desarrollo del partido de UCD hasta que éste tenga una estructura definitiva.

10. Ibidem.

11. «Importantes acuerdos de los parlamentarios de UCD de Castilla y León». *El Diario Palentino - El Día de Palencia* (12.7.77).

Esta Junta de Parlamentarios de UCD se constituye inicialmente abierta a los Diputados y Senadores de las 11 provincias de Castilla y de León, sin prejuzgar ninguna estructura definitiva en cuanto al ámbito geográfico regional.<sup>12</sup>

Este último punto es la demostración palpable de las dudas y aprensiones de los parlamentarios centristas en provincias como León, Logroño o Santander. Fue necesario reconocer que la Junta no prejuzgaba el ámbito geográfico regional para que ésta se pudiera constituir. Al mismo tiempo, reconocieron la existencia de dos regiones ya que hablaron de «Castilla y de León» y no simplemente de «Castilla y León». El problema territorial forzaba en este organismo un aire de provisionalidad y de cierta inconsistencia. La construcción del nivel regional del partido igualmente sufría el inconveniente de la indefinición de la estructura territorial de la región. Todo ello hacía muy difícil la pretensión de formar un grupo fuerte y coherente de parlamentarios castellanoleoneses que hiciera sentir todo su peso numérico en las Cortes españolas.

Por último, se dieron pasos hacia la institucionalización de la Junta de Parlamentarios. Se creó una secretaría permanente para dar continuidad a su labor. Estuvo formada por Modesto Fraile Poujade, José Luis López Henares y Manuel Núñez Pérez. Pese a sus limitaciones, toda esta labor era el primer paso para formar junto a las otras fuerzas parlamentarias de la región –PSOE, AP e independientes– la Asamblea de Parlamentarios de Castilla y de León.<sup>13</sup>

### 2.3. LA ASAMBLEA DE PARLAMENTARIOS DE CASTILLA Y LEÓN

Los diputados y senadores de la UCD tras el paréntesis de agosto reanudaron su labor política de cara a la consecución de la autonomía. No todos los parlamentarios castellanoleoneses del partido en el gobierno estaban convencidos de las bondades del nuevo diseño político. Entre ellos estaban el senador vallisoletano Antonio Martín Descalzo y el segoviano Julio Nieves Borrego. Este último declaró que la autonomía debía ser progresiva y que la Mancomunidad de Diputaciones formada a principios de año –y de la que había sido uno de los principales promotores– podía ser un instrumento útil. Según el senador segoviano la descentralización no podía dejar sin funciones a un Estado que debía velar por el principio de solidaridad entre regiones.<sup>14</sup>

Pese a esas discrepancias la mayoría de parlamentarios de la UCD estaba a favor de la autonomía y decidieron celebrar una reunión sobre la cuestión regional el 10 de septiembre en León. En este encuentro realizado en el Hostal de San Marcos de la capital leonesa, participó el ministro para las Regiones, Clavero Arévalo. No lo hizo

12. «Acta de la reunión de parlamentarios de la UCD, en Segovia a treinta de Julio de 1977», AHPS, Archivo UCD, «Secretaría Provincial», Caja 3349.

13. *Ibidem*; «Parlamentarios de UCD de las provincias de Castilla y León, reunidos en nuestra ciudad». EAdS (31.7.77); y «Los parlamentarios de UCD promoverán el estudio de los problemas económico-sociales y la autonomía de Castilla y León». EAdS (1.8.77).

14. «El estatuto regionalista y el precio de los cereales a debate». ENdC (10.9.77); MARTÍN GARCÍA, A. «Nieves Borrego matiza el tema de la autonomía de Castilla y León». EAdS (29.9.77).

el leonés Rodolfo Martín Villa, aunque en principio estaba anunciada su presencia. En total acudieron 39 parlamentarios de las once provincias de Castilla la Vieja y León. Esta vez sí que hubo representación de Logroño y Santander. Incluso el diputado de esta última provincia Francisco Laínz Gallo presentó una enmienda de apoyo a la permanencia de Santander en Castilla y León, aunque reconoció que la cuestión debía ser resuelta por los santanderinos en plebiscito. Los parlamentarios de estas dos provincias decidieron curarse en salud y declarar a los medios que su presencia «no prejuzga el hecho regional de sus provincias respectivas que tendrá que ser definido y aprobado por el consenso popular».<sup>15</sup> Los diputados y senadores de León, Logroño y Santander se estaban moviendo en el terreno de la indefinición y evitaban en lo posible un pronunciamiento claro. El porqué de esta posición lo postula de forma clara el que fuera senador independiente por León, Cordero del Campillo: «el juego de los votos, la esclavitud de las urnas y la doble dependencia estatal/provincial de muchos diputados y senadores».<sup>16</sup>

El encuentro de León sirvió para institucionalizar una Junta de Parlamentarios de UCD de Castilla la Vieja y León. En principio ésta estaba abierta al resto de diputados y senadores elegidos en las once provincias, así como a los senadores de designación real naturales de ellas. Los parlamentarios ucedistas decidieron establecer unas normas de funcionamiento de la Junta. Éstas incluían la creación de una comisión gestora y una secretaría, así como la regulación de su funcionamiento. Asimismo, esta Junta estableció los fines que movían a su constitución: promoción y defensa de la conciencia regional, de la autonomía castellanoleonesa y de los intereses de las once provincias. De igual forma se comprometieron a potenciar el conocimiento de la región y a difundir la conciencia regional entre los jóvenes. Era una declaración muy vaga centrada sobre todo en la necesidad de fomentar la conciencia regionalista en las provincias castellanoleonesas.<sup>17</sup> Los parlamentarios aprovecharon la reunión para designar a Salvador Sánchez Terán como representante castellanoleonés en el Consejo Político de la UCD. Pero, de igual forma, hicieron notar que esa representación les parecía insuficiente –dado el peso parlamentario de los miembros de la UCD castellanoleonesa– por lo que reclamaron que, en vez de uno, fueran tres los representantes de estas provincias.<sup>18</sup>

La propuesta de ampliar a tres el número de representantes de la UCD castellanoleonesa fue atendida por la dirección nacional. En la posterior reunión de la Junta de Parlamentarios celebrada en Salamanca el 1 de octubre de 1977, fueron elegidos en representación de la UCD castellanoleonesa: el diputado leonés Manuel Núñez, el diputado segoviano Modesto Fraile y el senador zamorano Valeriano Enríquez. Al

15. «El estatuto regionalista y el precio de los cereales a debate». ENdC (10.9.77); RODICIO, Maribel. «Reunión de parlamentarios de UCD en León». ENdC (11.9.77).

16. CORDERO DEL CAMPILLO, Miguel. *Crónica de un compromiso. Los años de la transición política en León*. León: Santiago García Editor, 1988, p. 373.

17. «Normas por las que se regula el funcionamiento de la Junta de Parlamentarios de la Unión de Centro Democrático». AHPS, Archivo de la UCD, «Secretaría de Prensa de la UCD», caja 3349.

18. DOMÍNGUEZ, Iñigo. «Clavero Arévalo: las autonomías no pueden ser privilegio». *Diario de León* (DdL) (11.9.77); RODICIO, Maribel. «Reunión de parlamentarios de UCD en León». ENdC (11.9.77).

mismo tiempo, en este encuentro, al que asistieron 44 diputados y senadores de la UCD, se eligió la Comisión Permanente de la Junta, formada por siete parlamentarios: el senador abulense Alberto Dorrego González, el senador burgalés Félix Pérez y Pérez, el diputado leonés Baudilio Tomé Robla, el senador salmantino Manuel Delgado y Sánchez-Arjona, el diputado santanderino Francisco Laínz Gallo y el diputado zamorano José Antonio Otero Madrigal. La incorporación de parlamentarios de León y Santander a esta comisión podía hacer pensar que, pese a las dificultades, la autonomía castellanoleonesa que prefiguraba la UCD estaría compuesta por las once provincias. Fue en este encuentro donde se apostó decididamente por la creación urgente de una Asamblea de Parlamentarios de Castilla y León.<sup>19</sup>

Pocos días después, a mediados de octubre, fue por fin anunciada la constitución de la Asamblea de Parlamentarios en Valladolid para finales de ese mismo mes. Desde el principio fue problemática la cuestión de fijar una sede. Las reticencias a que la capital del Pisuerga obtuviera la primacía regional parecieron aflorar y se llegó a pensar en una ciudad que levantara menos suspicacias como era el caso palentino. Lo que se puso de manifiesto desde el principio es que –como afirmó Cordero del Campillo–, «dada la susceptibilidad provincial –o provinciana– de entonces, quedaba claro que las futuras reuniones de parlamentarios serían itinerantes, como las antiguas Cortes del reino».<sup>20</sup>

Por fin el 31 de octubre tuvo lugar la constitución de la Asamblea de Parlamentarios de Castilla y León. La convocatoria de la reunión estuvo firmada por Modesto Fraile, de la UCD; el diputado palentino Vicente Gutiérrez Pascual, por el PSOE, y Federico Silva Muñoz, por AP. Contaron con la colaboración de la Diputación de Valladolid para organizar el evento. Al encuentro, realizado en las instalaciones de la Feria de Muestras y del Ayuntamiento, acudieron 62 de los 88 parlamentarios de Castilla la Vieja y León. Santander estuvo representada por los parlamentarios de la UCD, ya que tanto el diputado socialista Jaime Blanco González como el senador de Izquierda Democrática Benito Huerta Argenta eran partidarios de la no integración de esta provincia en Castilla y León. Como representante de los parlamentarios de Logroño acudió el senador por la UCD Domingo de Guzmán, en quien el resto de parlamentarios de la provincia delegaron su representación.

La dirección del evento corrió a cargo de una mesa de la que formaron parte, además de los convocantes del acto, el senador de la UCD Adolfo Sánchez García y el diputado socialista Juan Luis Colino, ambos vallisoletanos. Los debates fueron acalorados y el problema territorial sobrevoló continuamente la reunión. Los parlamentarios leoneses estuvieron muy susceptibles con la cuestión nominal. No dejaron de remarcar el «y León», e incluso «de León», para acentuar la diferenciación entre los dos antiguos reinos. Incluso el salmantino Esperabé de Arteaga y el independiente leonés Cordero del Campillo tuvieron sus más y sus menos –con expre-

19. «Reunión de parlamentarios castellano-leoneses de UCD». *Diario de Burgos* (DdB) (2.10.77); «Los parlamentarios de UCD consideran prematuro redactar un Estatuto de Autonomía para Castilla y León». EAdS (3.10.77).

20. «La asamblea de parlamentarios de Castilla y León se constituirá en Valladolid». ENdC (11.10.77); CORDERO DEL CAMPILLO, Miguel, *op. cit.*, p. 392.



siones y modales violentos— a costa de esa polémica. Las reticencias de leoneses, riojanos y santanderinos hizo que se escucharan voces entre los parlamentarios exclamando: «Aquí hemos venido a hacer política y no provincialismos».<sup>21</sup>

Hasta tres cuartos de hora tardaron los parlamentarios simplemente en ponerse de acuerdo en la sede de la próxima cita de la Asamblea. Al final fue León la capital elegida para acogerla. Pese a su larga duración —de once de la mañana a seis de la tarde— la Asamblea no llegó a grandes acuerdos ni hizo una declaración a los medios de comunicación. El único logro fue la formación de una Comisión Permanente que a propuesta de Gregorio Peces Barba tuvo la siguiente composición: once parlamentarios de la UCD, cinco del PSOE, uno de Alianza Popular y otro independiente.<sup>22</sup> El día fue desapacible y no invitó a ninguna manifestación regionalista en las calles de Valladolid. Dos pendones de Castilla —uno en el Ayuntamiento y otro en la calle Duque de la Victoria— fueron testigos mudos de que la capital vallisoletana había vivido un día histórico para el regionalismo en Castilla y León.<sup>23</sup>

Pese a la escasez de acuerdos, parecía un logro de primera magnitud haber formado una Asamblea de Parlamentarios con miembros de todas las provincias de Castilla la Vieja y León. Los problemas territoriales parecía que podían ser superados y parecía que se podía llegar a una integración de todas las provincias. Con la constitución en asamblea de los diputados y senadores de la región, éstos adquirirían un protagonismo decisivo en la consecución de la autonomía.

Sin embargo, a finales de 1977, partidos y políticos leoneses se movían en el terreno de la indefinición respecto a la cuestión regional en León. Esta indefinición había caracterizado la campaña electoral de 1977, pero tras ésta las fuerzas políticas y los parlamentarios leoneses debían fijar su postura. Trascurrido un mes de las elecciones los diez diputados y senadores elegidos por la provincia de León, a los que se sumaron los tres senadores reales de origen leonés —Rodolfo Martín Villa, Gloria Begué Cantón y Justino Azcárate Flórez— asistieron a una comida, en un restaurante de Madrid, donde se debatió el futuro de la provincia de León.

Los parlamentarios leoneses decidieron convocar un acto público para abordar la cuestión regional leonesa. El 23 de julio de 1977 acudieron al paraninfo de la Facultad de Veterinaria —faltaron Rodolfo Martín Villa, Fernández Arias y Gloria

21. RODICIO, Maribel. «Castilla y León ya tienen Asamblea de Parlamentarios». ENdC (1.11.77).

22. Los componente de la Comisión Permanente fueron: por UCD, José María Martín Oviedo —Ávila—, Félix Pérez y Pérez —Burgos—, Emilio Martín Villa —León—, Jesús Hervella García —Palencia—, Domingo de Guzmán Álvarez de Viñaspre —Logroño—, Salvador Sánchez Terán —Salamanca—, José Mariano González-Tarrio Gallego —Santander—, Rafael Calvo Ortega —Segovia—, Gabriel Cisneros Laborda —Soria—, Luis Miguel Enciso Recio —Valladolid— y Modesto Alonso Pelayo —Zamora—; por el partido socialista, Juan José Laborda Martín —Burgos—, Baldomero Lozano Pérez —León—, Vicente Gutiérrez Pascual —Palencia—, José Antonio Pérez Gallego —Segovia— y Modesto Alonso Pelayo —Zamora—. La representación de los independientes corrió a cargo del soriano Ramiro Cercós Pérez, mientras que Alianza Popular no designó representante.

23. CORDERO DEL CAMPILLO, Miguel, *op. cit.*, p. 392-393.

MARCOS, Eugenia. «Constituida la Asamblea de Parlamentarios de Castilla y León». *El País* (1.11.77).

RODICIO, Maribel. «Castilla y León ya tienen Asamblea de Parlamentarios». ENdC (1.11.77).



Begué-. La exposición de los parlamentarios y el debate subsiguiente no sirvieron para aclarar mucho las respectivas posturas. Los miembros de la UCD y el socialista Baldomero Lozano fueron interrogados sobre las reuniones de Monzón de Campos y Villalar. Los parlamentarios ucedistas respondieron que sólo habían estado allí en calidad de observadores. Para Cordero del Campillo empezaba así «el doble lenguaje, según conviniera en la provincia o en la región». En general, de la reunión no salieron ideas claras y los representantes leoneses decidieron no involucrarse excesivamente. El diputado Manuel Núñez Pérez quedó encargado de convocar la siguiente asamblea —que igual que ésta debía ser abierta a las fuerzas extraparlamentarias y sindicales—; sin embargo, no volvió a ser convocada.<sup>24</sup>

El primer día del mes de diciembre de 1977 *El Adelantado de Segovia* lanzó un titular muy significativo en su sección regional: «Primera deserción (la Rioja) en la Asamblea de Parlamentarios de Castilla y León». Los miembros de la UCD y el PSOE riojanos habían llegado al acuerdo de exigir la autonomía de La Rioja sin adscripción a ningún otro territorio, es decir, la autonomía uniprovincial.<sup>25</sup> Desde octubre de 1977 los parlamentarios riojanos habían formado su propia Asamblea de Parlamentarios. Los únicos representantes de Logroño que habían acudido a reuniones celebradas en Castilla y León habían sido los de la UCD. Sin embargo, siempre dejaron constancia de que lo hacían en calidad de observadores y remarcando la personalidad de La Rioja. Aunque en principio formaron parte de la Asamblea de Parlamentarios de Castilla y León, en diciembre decidieron abandonarla y en enero de 1978 iniciaron una campaña autonómica para negociar con el gobierno un régimen preautonómico uniprovincial.<sup>26</sup>

La cuestión regional en la provincia de Santander a mediados de 1977 era más problemática que la de Logroño. En esta provincia existía un grupo regionalista, Asociación para la Defensa de los Intereses de Cantabria (ADIC), que se había mostrado muy activo a la hora de reivindicar una autonomía uniprovincial para Santander. Pronto apoyaron esa pretensión, de forma decidida, el Partido del Trabajo de España, el Partido Carlista, la Organización Revolucionaria de Trabajadores e Izquierda Democrática. Igualmente partidarios de una Cantabria desvinculada de otras regiones, aunque de forma menos resuelta, fueron el PSOE, Partido Socialista Popular y el Partido Comunista. Al contrario que en Logroño, Alianza Popular sí que tomó una postura clara desde el principio: la provincia de Santander debía estar vinculada a Castilla y León. Con esta postura coincidía el partido de extrema derecha Comunión Tradicionalista, aunque en este caso más que defender la unión con Castilla y León rechazaban cualquier clase de autonomía. La gran incógnita era la postura del partido mayoritario en la provincia santanderina, la UCD. En esta fuerza existían dos ramas claramente diferenciadas: la que estaba a favor de la autonomía cántabra, encabezada por el diputado Justo de las Cuevas González —que era

24. CORDERO DEL CAMPILLO, Miguel, *op. cit.*, p. 376-379.

25. «Primera deserción (la Rioja) en la Asamblea de Parlamentarios de Castilla y León». EAdS (1.12.77).

26. GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, «Crónica de la descentralización: el panorama descentralizador al acabar 1980 (y III)», *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, n.º 19, enero-febrero 1981, p. 175.

miembro de ADIC—, y la liderada por el también diputado Francisco Laínz Gallo, que estaba por la vinculación de Santander con la región castellanoleonesa.<sup>27</sup>

Pese a todo, la corriente de la UCD a favor de la integración en Castilla y León parecía que iba ganando la partida. La asistencia de los diputados Francisco Laínz y José Miguel Álava a la reunión de parlamentarios castellanoleoneses de Monzón de Campos fue un gesto de gran trascendencia. El 25 de agosto el Comité Provincial de la UCD santanderina expuso el interés que tenía la provincia en integrarse en la región castellanoleonesa.

No obstante, la UCD de Santander estuvo sometida entre finales de 1977 y principios de 1978 a fuertes presiones: división interna, movilizaciones regionalistas, críticas de los partidos de izquierda. Estos últimos llamaron caciques y centralistas a los partidarios de la inclusión de Santander en la región castellanoleonesa. Las fuerzas de izquierda argumentaron que los centralistas, «enmascarados en posiciones castellanistas, pretenden incluírnos en un ente superior con un voto mucho más controlado por el caciquismo».<sup>28</sup> Tanto para los regionalistas cántabros como para las fuerzas de izquierda los partidarios de la opción castellanoleonesa eran los inmovilistas y la oligarquía. Según éstos, la «proclividad castellanista sería consecuencia de intereses políticos y económicos, para confundir el objetivo global de la región con fines propios personales».<sup>29</sup> Paradójicamente, los grupos de izquierda cántabros y castellanoleoneses hacían las mismas acusaciones a los parlamentarios leoneses y santanderinos de AP y la UCD. Todos ellos eran, según los grupos más extremistas de la izquierda, unos oligarcas y unos centralistas. Pero curiosamente, a la oligarquía leonesa le convenía formar una autonomía uniprovincial, mientras que la oligarquía santanderina era partidaria de la integración en Castilla y León. Como podemos observar, los argumentos utilizados en cada provincia podían volverse incongruentes si se hacía un análisis global.

El mismo día que los parlamentarios riojanos pedían el cambio de denominación de su provincia, 21 de enero de 1978, los senadores cántabros suscribieron un protocolo en el que pedían apoyo popular para que la provincia de Santander pasara a denominarse *Cantabria*. Igualmente, dicho protocolo recomendaba la solicitud de un Estatuto de preautonomía para la provincia santanderina.<sup>30</sup>

### 3. Las negociaciones en torno a la preautonomía

Al mismo tiempo que en España estaba en pleno auge la discusión sobre la nueva Constitución, en Castilla y León los parlamentarios intentaban llegar a un acuerdo respecto al anteproyecto de régimen preautonómico. Una vez alcanzado un con-

27. *Ibidem*, p. 70-77; SUÁREZ CORTINA, Manuel. «Cantabria Contemporánea». En: MOURE ROMANILLO; SUÁREZ CORTINA, M. *De la Montaña a Cantabria. La construcción de una Comunidad Autónoma*. Santander: 1995, p. 243-245.

28. SAIZ VIADERO, J. R. «Cantabria vs. Castilla-León». *Argumentos* (octubre 1978), p. 38.

29. ALEGRÍA FERNÁNDEZ, M., *op. cit.*, p. 80.

30. PARDO CASTILLO, Manuel. «El Estatuto de Autonomía: mi experiencia personal». En: BARRCENDÓN, Antonio (director). *El Estatuto de Cantabria: perspectivas doctrinales y prácticas*. Santander: Universidad de Cantabria - Asamblea General de Cantabria, 1994, p. 85-86.

senso, éste debía ser negociado con el Gobierno para por fin lograr dotar de preautonomía a la región. El primer semestre de 1978 fue un periodo intenso de reuniones y discusiones políticas en torno a la autonomía. Pero, del mismo modo, las provincias castellanoleonesas registraron una intensa actividad regionalista que tuvo su principal expresión en las manifestaciones para reivindicar la autonomía.

### 3. 1. DE LEÓN A ÁVILA: EL ANTEPROYECTO DE RÉGIMEN PREAUTONÓMICO

A finales de noviembre de 1977, los diputados y senadores de la UCD castellano-leonesa aprobaron el Anteproyecto del decreto ley para otorgar la preautonomía a Castilla y León. Preveía la creación de un Concejo General de Castilla y León y constaba de cuatro artículos y tres disposiciones finales. Como notas características debemos destacar: el ámbito de actuación del Consejo, que eran las provincias de Castilla la Vieja y León; la participación de un representante de cada diputación provincial; la creación de una presidencia, un comité ejecutivo y secretarías para cada sector o área de actividad. Los parlamentarios ucedistas establecieron en la disposición primera que el Gobierno de la nación podía disolver el Concejo por razones de seguridad del Estado. Esto era una evidente muestra de respeto y fidelidad de los parlamentarios castellanoleoneses de la UCD al poder central.<sup>31</sup>

Pocos días después los socialistas presentaron su anteproyecto para la preautonomía castellanoleonesa. Fue elaborado por el senador burgalés Laborda Martín, el diputado palentino Gutiérrez Pascual y el diputado vallisoletano Colino Salamanca. El proyecto socialista se sintetizaba en nueve artículos y cuatro disposiciones finales. Difería del texto de la UCD en diversos aspectos. Los socialistas denominaron al ente preautonómico *Asamblea General de Castilla y León*, y a su órgano de gobierno, *Junta de Consejeros*. Esta última denominación parece que hacía referencia a la Junta Comunera y a las juntas que se habían formado durante la Guerra de la Independencia del siglo XIX. Por el contrario, la UCD había denominado al ente *Concejo* en alusión a los concejos medievales. Fuera de cuestiones nominales el desacuerdo más sustancial entre ambos proyectos era que, mientras el de UCD incluía representación de las diputaciones, el de los socialistas no. La razón argumentada por el PSOE es que estas corporaciones no eran democráticas y seguían ocupadas por personas provenientes del franquismo. Éste sería el escollo principal que tendrían que solventar los partidos mayoritarios para alcanzar un acuerdo. Otra discrepancia estribó en que los socialistas no reconocieron al Gobierno central la posibilidad de disolver el ente preautonómico.<sup>32</sup>

La discusión en torno al proyecto socialista y el de UCD se inició en la localidad de Villacastín el 6 de diciembre de 1977. En el albergue de turismo de esta localidad segoviana tuvo lugar la reunión de la comisión permanente de la Asamblea de Par-

31. «Anteproyecto de Real-Decreto Ley». AHPS, Archivo UCD, caja 3349; «El Concejo General de Castilla y León, órgano de nuestra preautonomía». ENdC (29.11.77).

32. LLORENTE. «Estudio de proyecto preautonómico para Castilla y León elaborado por el PSOE». ENdC (4.12.77); «Un paso más para la preautonomía de Castilla y León». EAdS (7.12.77); Díez LOBO, Jesús. «El movimiento regionalista en Castilla y León». En: Autores varios. *Castilla como necesidad*, op. cit., p. 261-262.

lamentarios de Castilla y León. A este encuentro no acudió ningún representante de Logroño ni de Alianza Popular. Los partidos mayoritarios designaron como expertos en materia autonómica al diputado de la UCD Eduardo Moreno y al diputado socialista Colino Salamanca, ambos vallisoletanos. Las diferencias entre los proyectos de UCD y PSOE no parecían insalvables y se pensó que el texto definitivo del anteproyecto de preautonomía quedaría aprobado en la Asamblea de Parlamentarios a desarrollar en León.<sup>33</sup> Por otro lado, el PCE aprovechó la reunión para pedir a esta comisión la presencia de los comunistas y de otros partidos en la Asamblea de Parlamentarios, para que pudiera ser escuchada su voz.

Pocos días después, el 17 de diciembre en la ciudad de León, tuvo lugar una tensa Asamblea de Parlamentarios castellanoleoneses. El ambiente ya lo había caldeado la diputada vallisoletana María Teresa Revilla –que no asistió a la reunión– cuando días antes propuso la capitalidad de la región para Valladolid. La propuesta de la diputada fue contestada rápidamente desde la propia prensa vallisoletana. La periodista Maribel Rodicio sugirió que la capitalidad fuera para Palencia, para evitar las suspicacias de las otras provincias. La cuestión de la capitalidad no debía tratarse en esos momentos. «Primero, preautonomía, después autonomía y luego que Dios reparta suertes y capitalidades», sentenció la periodista vallisoletana.<sup>34</sup> La acogida propiciada en León a la Asamblea fue muy fría, como recogió *El Adelantado de Segovia*:

Nada en León hacía notar que podría vivirse una jornada histórica. Ni insignias, ni leones, ni castillos ondeando en la fachada. La prensa local dedica unos recuadros mínimos en primera página, sin énfasis, incoloros. Y la única manifestación pública, popular, eran las pintadas en vallas y señales de tráfico de las calles más céntricas. «Autonomía para León sólo», «León sin Castilla funciona de maravilla».<sup>35</sup>

Días antes –el 6 de diciembre– la diputación leonesa había aprobado una moción en que se pedía que la decisión de incorporar León al ente preautonómico castellano-leonés esperase a la promulgación de la Constitución. Al mismo tiempo, había que realizar un estudio de cuál era la mejor opción autonómica para la provincia leonesa. El pueblo debía ser informado, mientras que a los partidos les incumbía abrir un amplio debate. En definitiva, debían ser los ayuntamientos –y no los parlamentarios– los encargados de tomar esa trascendental decisión.<sup>36</sup> De esta forma, la Diputación de León, procedente del franquismo y controlada por el presidente de AP en la provincia –Emiliano Alonso–, advertía a los parlamentarios leoneses que la decisión, en torno a la cuestión regional leonesa, no era sólo suya.

33. «Un paso más para la preautonomía de Castilla y León». EAdS (7.12.77); RODICIO, M. «UCD y PSOE se acercan en el proyecto preautonómico». ENdC (7.12.77).

34. «Hoy podría darse el paso definitivo hacia la preautonomía castellano-leonesa». EAdS (17.12.77); RODICIO, M. «Hoy podría darse el paso definitivo hacia la preautonomía de Castilla y León». ENdC (17.12.77).

35. «No se llegó a un acuerdo final sobre el texto de la preautonomía para Castilla y León». EAdS (19.12.77).

36. CORDERO DEL CAMPILLO, Miguel, *op. cit.*, p. 394-395; OTERUELO, Marcos. «El pueblo leonés debe tener la oportunidad de decidir entre las distintas opciones autonómicas». DdL (13.12.77).

El encuentro de parlamentarios en León fue una larga sesión de ocho horas en la que no hubo acuerdo para aprobar el texto de preautonomía para Castilla y León. Por el contrario, los diputados y senadores sí lograron consensuar un reglamento interno para el funcionamiento de la Asamblea. Este pobre bagaje parece que tuvo varias causas. La ausencia de Gregorio Peces Barba fue, para Maribel Rodicio, una de las razones por las que no se llegó a un acuerdo. Los socialistas tuvieron como portavoz al diputado Baldomero Lozano, que no parece que con sus intervenciones hiciera avanzar la sesión hacia el consenso. El otro gran obstáculo fue, como ya era costumbre, la cuestión de la delimitación territorial de la región.

La presidencia de la asamblea fue ocupada por dos leoneses: Manuel Núñez Pérez—diputado de la UCD—, Antonio del Valle Menéndez—diputado de Alianza Popular—, junto con el socialista burgalés Juan José Laborda Martín. Sin lugar a dudas, fueron los parlamentarios leoneses los protagonistas de esta sesión de la Asamblea. En esta ocasión no hubo ninguna representación de Logroño, aunque sí de Santander. Como era habitual, sólo acudieron diputados y senadores de la UCD santanderina. El diputado Francisco Laínz Gallo volvió a poner de manifiesto las dudas que había en su provincia respecto a la integración de ésta en la región castellanoleonesa. Sin embargo, afirmó que los parlamentarios de UCD estaban a favor de que Santander formara parte de Castilla y León, lo cual no era del todo cierto. La postura de los representantes leoneses tampoco contribuyó a aclarar el ámbito territorial de la autonomía castellanoleonesa. Esperabé de Arteaga conminó a sus correligionarios leoneses y santanderinos a que tomaran una postura definida. Éste mostró sarcasmo ante el separatismo leonés e insistió en que había que conocer con qué provincias había de emprenderse la autonomía castellanoleonesa. Ante la falta de respuesta este diputado salmantino abandonó la sala.

La postura de Esperabé de Arteaga fue apoyada por el senador de la UCD por Valladolid Antonio Martín Descalzo. Éste emplazó a las provincias a que se definieran. No obstante, tanto Antonio del Valle como los parlamentarios de la UCD de León adujeron que debían ser los ayuntamientos y el pueblo leonés los que tomaran la decisión definitiva en la cuestión regional. Tampoco hubo una respuesta precisa del diputado del PSOE por León Baldomero Lozano. El parlamentario socialista actuó como portavoz de su grupo. Desde ese puesto reivindicó continuamente las particularidades leonesas y parece que en ocho horas de reunión sólo se escuchó decir «no y no y no al diputado socialista leonés».<sup>37</sup> Sin embargo, la causa formal de no llegar a un consenso para la aprobación del texto de preautonomía fue la participación de las diputaciones en el órgano preautonómico. Los socialistas adujeron que éstas no podían participar en la preautonomía hasta que no hubiera elecciones democráticas. Esta cuestión resultó insalvable en este encuentro, por lo que hubo que posponer la aprobación del texto preautonómico. Pese a todo, se llegó a algunos acuerdos, además de la aprobación del reglamento de la Asamblea. Entre ellos estuvo la designación de Salvador Sánchez Terán como presidente de la Asamblea de

37. RODICIO, Maribel. «Compás de espera para la preautonomía de Castilla y León». ENdC (18.12.77).

Parlamentarios. Al mismo tiempo, los diputados y senadores consensuaron que a partir de esa reunión todas las sesiones se celebraran en cada una de las provincias por riguroso orden alfabético.<sup>38</sup>

Hubo que esperar dos meses para la aprobación definitiva del anteproyecto preautonómico para Castilla y León. Fue en Ávila el 18 de febrero de 1978 cuando los parlamentarios castellanoleoneses llegaron a un acuerdo final. La UCD y el PSOE fueron a Ávila con la decisión tomada de dar luz verde al anteproyecto. No obstante, la sesión resultó más complicada de lo que se presumía en un primer momento. Hubo un intenso debate para constituir la Mesa de la Asamblea, que en principio debía estar formada por cuatro representantes de la UCD y uno del PSOE. Al final el partido mayoritario cedió un puesto a los independientes y la Mesa quedó constituida de la siguiente forma: presidente, Salvador Sánchez Terán –UCD–; vicepresidentes, Alberto M. Dorrego González –UCD– y Vicente Gutiérrez Pascual –PSOE–; secretarios, Jesús Hervella García –UCD– y Ramiro Cercós Pérez –independiente–.

Pese a que existía un consenso previo entre las dos formaciones mayoritarias, los artículos del texto preautonómico fueron ampliamente debatidos. La sorpresa se produjo cuando a la hora de votar el texto base para negociar con el Gobierno los parlamentarios socialistas decidieron abstenerse. Los miembros del PSOE querían excluir La Rioja de las conversaciones con el Gobierno, para pasar después a pedir un plazo de ocho días para que los parlamentarios riojanos se decidieran. El presidente de la Asamblea, Sánchez Terán, tuvo que hacer un receso y negociar otra vez con el grupo socialista. Al final se llegó a un acuerdo por el que resultó aprobado por unanimidad el texto base para la preautonomía. Del mismo modo, quedó establecido que la Comisión Permanente debía empezar a negociar con el Gobierno en un plazo de quince días. Igualmente, la Mesa debía dirigirse a los parlamentarios de cada provincia para que expresasen –por escrito y por mayoría– su conformidad o no en participar en las conversaciones con el Gobierno, es decir, si se unían o no a la petición de preautonomía para Castilla y León.<sup>39</sup>

La actitud socialista en la sesión de Ávila fue muy criticada por Maribel Rodicio para quien *«el PSOE se dedica a torpedear y UCD se baja los pantalones para que no le llamen dictador o fascista»*. Igualmente, esta periodista hizo una ácida crítica de como estaban llevando los ucedistas el problema territorial. Para la experta en cuestiones regionales de *El Norte de Castilla*, la actitud de la UCD rayaba en lo pusilánime cuando en *«León o Santander no se pronunciaron, a pesar de que UCD, que es mayoría en ambos casos, dice estar de acuerdo, en principio, con la integración. Pero en ambos casos les ha salido un contrincante socialista, Blanco en Santander y Lozano en León, que les tiene atemorizados y comida la moral»*.<sup>40</sup> Al mismo tiempo que en España sonaba

38. *Ibidem*; GALLEGU, Camino. «Reunión de la Asamblea de Parlamentarios de Castilla y León». DdL (18.12.77); «No se llegó a un acuerdo final sobre el texto de la preautonomía para Castilla y León». EAdS (19.12.77); CORDERO DEL CAMPILLO, Miguel, *op. cit.*, p. 396-398; Díez LOBO, Jesús. «El movimiento regionalista en Castilla y León». En: Autores varios. *Castilla como necesidad*, *op. cit.*, p. 262.

39. «Reunión en Ávila de la Asamblea General de Parlamentarios de Castilla y León». *Diario de Ávila* (DdA) (20.2.78); «Aprobado el texto preautonómico de Castilla y León». EAdS (20.2.78); RODICIO, Maribel. «Se aprobó en Ávila el anteproyecto preautonómico de Castilla y León». ENdC (19.2.78).

40. *Ibidem*.

la hora del consenso y el acercamiento de posturas –Pactos de la Moncloa y elaboración de la Constitución– en las provincias castellanoleonesas estas premisas brillaban por su ausencia. Un ejemplo sirve para corroborar esta afirmación: los parlamentarios de la UCD Royo Villanova y Guerra Zunzunegui pidieron apoyo para gestionar ante la administración las dotaciones para el Plan de Tierra de Campos,<sup>41</sup> pero los socialistas Vicente Gutiérrez y Colino Salamanca adujeron que este plan no afectaba a toda la región y no dieron su visto bueno. Ante la falta de consenso la petición no se consideró. Las dudas, los temores, las divisiones y la continua búsqueda del consenso impidieron a la UCD mantener una línea de actuación coherente. Los socialistas, con una actitud, si no obstruccionista cuando menos poco colaboradora, tampoco contribuían a racionalizar el proceso autonómico castellanoleonés.

La Asamblea de Parlamentarios de Ávila tuvo gran repercusión en la provincia leonesa donde hubo un agrio enfrentamiento entre los parlamentarios de UCD y Miguel Cordero del Campillo por una parte, y los diputados Antonio del Valle y Baldomero Lozano por otra. Este último denunció a los representantes leoneses que habían acudido a Ávila porque estaban prejuzgando el deseo del pueblo leonés en torno a la integración o no en Castilla y León. Para el parlamentario socialista era necesario un referéndum que diera la oportunidad a los leoneses de expresarse. Es decir, Baldomero Lozano pedía lo mismo que la Diputación de León: que el pueblo fuera escuchado. Del mismo modo, el representante de AP, Antonio del Valle, se declaraba adversario de la creación de un Consejo General castellanleonés y defendía un León en solitario, que fuera compensado por los agravios sufridos en el pasado. Los parlamentarios de la UCD y el independiente Cordero del Campillo dieron réplica a estos ataques. Justificaron su asistencia porque no suponía nada y porque el texto aprobado en Ávila no condicionaba la futura organización de las provincias. Éste dejaba la puerta abierta a que –según marcara la futura Constitución– fueran las diputaciones, municipios o electores los que tomaran la decisión final. La opinión de Cordero del Campillo acerca del envite de socialistas y populares fue muy ácida. Para este senador la actitud de Baldomero Lozano era de pura demagogia, con unas muestras de amor a León exageradas para un «cunero» venido de Albacete. Al diputado Antonio del Valle le recordó que en su etapa como presidente de la Diputación de León no sólo no había criticado al Gobierno de Franco, sino que había colaborado con él y por lo tanto era también causante de la situación que padecía León.<sup>42</sup> Lo enredado y complicado de la cuestión regional en León estaba llevando a hombres de izquierda y derecha a estar en el mismo bando y a oponerse a compañeros de ideología. El caso paradigmático fue el enfrentamiento entre Baldomero Lozano y Cordero del Campillo.

41. El Plan de Tierra de Campos era un conjunto de ayudas del Gobierno para potenciar esta comarca agrícola, situada entre las provincias de León, Palencia, Valladolid y Zamora.

42. CORDERO DEL CAMPILLO, Miguel, *op. cit.*, p. 398-407; «Comunicado de los parlamentarios leoneses que asistieron a la Asamblea de Ávila». DdL (19.2.78).



### 3. 2. GOBIERNO Y COMISIÓN PERMANENTE: LA NEGOCIACIÓN DEL DECRETO-LEY DE PREAUTONOMÍA

El 20 de febrero de 1978 el secretario de la Asamblea de Parlamentarios castellanoleoneses, Jesús Hervella García, remitió un escrito solicitando la adhesión de los parlamentarios de todas las provincias a la negociación de la preautonomía con el Gobierno. La respuesta fue negativa en el caso de tres provincias: León, Logroño y Santander. Los parlamentarios de esta última se reunieron el 6 de marzo y enviaron una contestación en la que justificaban su no adhesión. El escrito agradecía la invitación, pero los parlamentarios santanderinos consideraban que «*lo que hoy es administrativamente la provincia de Santander tiene unas características propias y peculiares en cuyo estudio hemos de profundizar*». Una vez hechos los oportunos análisis, los representantes cántabros se comprometían a enviar las conclusiones a sus compañeros castellanoleoneses.<sup>43</sup> En marzo de 1978 los grupos regionalistas cántabros, leonesistas y riojanos habían ganado una primera batalla al conseguir desvincular a sus parlamentarios de la negociación de la preautonomía castellano-leonesa.

El 13 de marzo la Comisión Permanente de la Asamblea de Parlamentarios hizo entrega al ministro Clavero Arévalo del texto preautonómico. Fue el último acto de Sánchez Terán como presidente de la Asamblea ya que su nombramiento como ministro de Transportes y Comunicaciones hizo que dimitiera de dicho cargo. Alberto Dorrego, diputado de UCD de Ávila, fue el encargado de ocupar la presidencia en funciones. En principio, la negociación no parecía complicada y los parlamentarios castellanoleoneses tenían la esperanza de conseguir la preautonomía antes de la celebración regionalista de Villalar 78. Los puntos más conflictivos iban a ser la delimitación territorial, debido a las indecisiones de León, Logroño y Santander; la incorporación al Consejo General de Castilla y León de las diputaciones, y el excesivo número de miembros que, según el Gobierno, componían dicho Consejo.<sup>44</sup>

Antes de iniciar las negociaciones formales con el Gobierno, la Asamblea de Parlamentarios convocó una reunión en Burgos el 28 de marzo. La sesión celebrada en la diputación burgalesa estuvo marcada por las ausencias. Se dio a conocer la respuesta colectiva de los parlamentarios santanderinos así como las negativas y las excusas de los representantes de León. Por otra parte, los diputados y senadores de Logroño ni siquiera habían respondido a la invitación de la Asamblea de Parlamentarios castellanoleoneses. Estas provincias no fueron las únicas ausentes: los dos representantes de AP no acudieron a la cita alegando que no habían consultado a sus bases. La continua referencia de los miembros de Alianza Popular a consultar al pueblo fue objeto de duras críticas que recordaban continuamente su colaboración con el régimen de Franco.

43. El escrito estaba firmado por todos los parlamentarios de la provincia de Santander. Se encuentra íntegro en: MADARIAGA, Benito. *Crónica del regionalismo en Cantabria*. Santander: Tantín, 1986, p. 292.

44. «Aceleración del proceso autonómico de Castilla-León». DdA (14.3.78); Díez LOBO, Jesús. «El movimiento regionalista en Castilla y León». En: Autores varios. *Castilla como necesidad*, op. cit., p. 266-267.



La Asamblea de Burgos tenía como prioridad elegir a un nuevo presidente tras la dimisión de Sánchez Terán. Estaba claro que sería un miembro de la UCD el designado, aunque incluso se barajó el nombre del independiente Ramiro Cercós. Los mejor situados para ocupar el puesto parecían el diputado vallisoletano Eduardo Moreno y el diputado palentino Jesús Hervella. Los socialistas estaban dispuestos a apoyar al representante vallisoletano, pero la sorpresa surgió cuando los miembros de la UCD presentaron al senador salmantino Francisco Vicente Domínguez. Éste fue elegido finalmente por el voto unánime de todos los diputados y senadores presentes. Al mismo tiempo, quedó establecida la Comisión Negociadora con el Gobierno. Ésta quedó reducida –ante la ausencia de tres provincias– y pasó de estar compuesta por 18 miembros a 12: ocho de UCD, tres del PSOE y un independiente. Otra vez fue objeto de debate la incorporación de las diputaciones al Consejo General antes de que se celebraran elecciones democráticas. El PSOE mostró su oposición a que éstas tuvieran representación, con el consabido argumento de su carácter no democrático.<sup>45</sup>

Por su parte, diputaciones como la de Segovia habían protestado ante su nula participación en el proceso autonómico. Esta reivindicación fue apoyada por el grupo regionalista Comunidad Castellana y por el político segoviano Modesto Fraile. Este diputado de la UCD de Segovia –que había sido presidente de su diputación– defendió con ardor las competencias de las diputaciones, a las que consideraba intransferibles a otros entes, es decir, a las futuras regiones.<sup>46</sup>

Al día siguiente de finalizar la Asamblea de Burgos se pusieron en marcha las negociaciones entre el Gobierno y la Comisión Negociadora. Esta última tenía como objetivo conseguir la preautonomía castellanoleonesa antes de la celebración de Villalar de los Comuneros. Los resultados de la reunión del día 29 de marzo entre los parlamentarios de Castilla y León y el ministro para las Regiones invitaron al optimismo. Los representantes castellanoleoneses aceptaron la propuesta gubernamental de reducir el número de miembros del Consejo General a 60 y el de la Junta de Consejeros a 12. El presidente de la Asamblea de Parlamentarios, Francisco Vicente Domínguez, expresó su confianza en que se llegara a un acuerdo con el Gobierno en la siguiente ronda de conversaciones. De la misma manera, se mostró esperanzado con una futura integración en la preautonomía castellanoleonesa de León, Logroño y Santander.<sup>47</sup>

Pocos días después, el 5 de abril, tuvo lugar un nuevo encuentro entre los parlamentarios y Clavero Arévalo. Sin embargo, pese al optimismo inicial, no pudo dar-

45. RODICIO, Maribel. «Sólo ocho provincias en la región castellano-leonesa». ENdC (29.3.78); «Los parlamentarios de Castilla y León mantienen sus reivindicaciones». *El País* (29.3.78).

46. «Comunidad Castellana apoya a la Diputación». EAdS (28.3.78); «Partidos políticos y entidades discutieron las consecuencias de la pre-autonomía para la región». EAdS (3.4.78).

47. La comisión negociadora estuvo formada por Francisco Vicente, Alberto Dorrego, Félix Pérez, Juan Ignacio Sáez Díaz, Modesto Fraile y Luis Miguel Enciso Recio, de la UCD; Vicente Gutiérrez, Demetrio Madrid y Juan José Laborda, del PSOE, y el independiente Ramiro Cercós. «El 4 de abril, contrapropuesta del Gobierno al proyecto de pre-autonomía de Castilla y León». EAdS (30.3.78); «Entrevista de los parlamentarios de Castilla y León con Clavero». *El País* (30.3.78).

se por finalizada la ronda de negociaciones. No obstante, hubo sustanciales avances, como el acuerdo sobre la composición del Consejo General. La estructura de este órgano, que ostentaría la función legislativa en la preautonomía, quedó fijada en un presidente, cuatro parlamentarios por provincia y un representante de cada diputación provincial. El arreglo pudo lograrse gracias a que el PSOE cedió en su pretensión de que las diputaciones no estuvieran presentes en el Consejo hasta que fueran celebradas elecciones. Por su parte, el ministro para las Regiones accedió a rebajar la presencia de las diputaciones a un solo miembro hasta la celebración de comicios municipales. Como cuestiones pendientes quedaron la participación de las diputaciones en la Junta de Consejeros, que iba a ser el ejecutivo del ente preautonómico, y las atribuciones que podría ceder el Consejo General a dicha Junta. Igualmente, fue objeto de polémica el problema territorial castellanoleonés. Los parlamentarios de la región decidieron invitar a León, Logroño y Santander a unirse a la preautonomía castellanoleonesa. Entre tanto, Clavero Arévalo volvió a mostrarse en contra de generalizar las autonomías uniprovinciales.<sup>48</sup> Con esta declaración el ministro señalaba otra vez la oposición del Gobierno ante posturas como las de los parlamentarios riojanos, que buscaban una preautonomía propia para su provincia.

Nueve días después, el 13 de abril, parlamentarios y ministro volvían a tener un encuentro para tratar el asunto de la preautonomía. Los representantes de Castilla y León estaban negociando a marchas forzadas para lograr alcanzar la preautonomía antes de Villalar.<sup>49</sup> Sin embargo, era evidente que los trámites impedirían que ésta llegara antes del 23 de abril. Pese a todo, el presidente de la Asamblea declaró que, «para Villalar, aunque no llevemos el decreto en el *Boletín Oficial del Estado*, llevaremos el texto firmado de la preautonomía».<sup>50</sup> *In extremis* dieron por concluidas las negociaciones entre parlamentarios y Gobierno. El 22 de abril tuvo lugar la última negociación parlamentarios-Gobierno. El acuerdo quedó establecido cuando se llegó a una solución definitiva en torno a la representación de las diputaciones. Una vez celebradas las elecciones municipales, cada diputación provincial tendría cuatro puestos en el Consejo General. Esto significaba que parlamentarios y diputaciones iban a tener una representación paritaria –cuatro diputados provinciales y cuatro parlamentarios por provincia– en el máximo órgano legislativo del ente preautonómico. Castilla y León había sido la región que, hasta ese momento, había tardado menos en negociar la preautonomía.<sup>51</sup> Con la llegada a buen puerto de la ronda de negociaciones, los parlamentarios castellanoleoneses podían presentar en la campa de Villalar el éxito la preautonomía.

48. «Ya estamos más cerca de la pre-autonomía». EAdS (5.4.78); «Nuevos obstáculos en la preautonomía castellana». *El País* (5.3.78).

49. Díez LOBO, Jesús. «El movimiento regionalista en Castilla y León». En: Autores varios. *Castilla como necesidad*, op. cit., p. 266-267.

50. «Casi seguro: en Villalar estrenaremos pre-autonomía». EAdS (14.4.78); «Castilla quiere preautonomía para el día de Villalar». *El País* (14.4.78).

51. «Acuerdo de preautonomía para Castilla y León». DdB (23.4.78); «Finalizan las negociaciones sobre la preautonomía de Castilla y León». *El País* (23.4.78).

Al mismo tiempo que los diputados y senadores castellanoleoneses trataban de conseguir la preautonomía, sus correligionarios cántabros y riojanos intentaban hacer lo propio con el ministro para las Regiones. Los parlamentarios riojanos elaboraron un borrador de preautonomía y el 15 de mayo lo presentaron al Gobierno.<sup>52</sup> Entre tanto, los representantes de Santander se entrevistaron con Clavero Arévalo. El ministro mostró su oposición a celebrar en la provincia cántabra un referéndum para conocer la opinión de la población. Sin embargo, los parlamentarios santanderinos no cejaron en su empeño y el 8 de mayo solicitaron la preautonomía para Cantabria. Ese mismo mes UCD, PSOE e Izquierda Democrática empezaron a discutir borradores del texto de preautonomía.<sup>53</sup> Cántabros y riojanos estaban dispuestos a obtener la preautonomía y durante el primer semestre de 1978 trabajaron en esa dirección. Pese a todo, sus esfuerzos no tuvieron recompensa. Por otro lado, los parlamentarios leoneses se mantuvieron a la expectativa de la evolución del desarrollo de las preautonomías.

## **Conclusión**

Pese a los avatares y las múltiples dificultades, el 30 de junio de 1978 fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado* el Real Decreto-Ley 20/1978, que concedía la preautonomía a Castilla y León. Era el primer paso para lograr la plena autonomía de la comunidad. No obstante, durante la formación de la Asamblea de Parlamentarios y las negociaciones con el Gobierno, había quedado de manifiesto que el problema territorial iba a ser un obstáculo de primera magnitud. Las dificultades de la configuración del territorio de la comunidad autónoma castellanoleonesa fueron tales que su Estatuto de autonomía fue el último en ser aprobado –febrero de 1983– por las Cortes españolas. A esto hay que añadir que, finalmente, Logroño y Santander terminaron por desvincularse de Castilla y León, para formar las autonomías uniprovinciales de La Rioja y Cantabria, respectivamente.

52. Autores varios. 1977-1987. *Amigos de La Rioja: más de 10 en la brecha*. Logroño: Amigos de La Rioja, 1988, p. 57.

GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier. «Crónica de la descentralización: el panorama descentralizador al acabar 1980 (y III)». *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, n.º 19 (enero-febrero 1981), p. 175.

53. MADARIAGA, Benito, *op. cit.*, p. 292-294.

## *Perseguidos, vigilados y ejecutados. La represión franquista sobre los diputados y parlamentarios republicanos durante el primer exilio (Francia, 1939-1945)*

JORDI GUIXÉ I COROMINES, *Université Paris III - Sorbonne nouvelle*

Un aspecto decisivo en la capacidad de imposición ejecutiva del régimen franquista fue su voluntad y premeditación represiva. La victoria militar y el «derecho de conquista» legitimaron todo un aparato represor destinado a eliminar a todos los adversarios políticos. La estrategia de pintar de «rojo» a toda la España republicana escondía en sí misma la negación de la manipulada «paz» franquista. Para la verdadera «paz» de Franco, era necesario eliminar, sobre todo en sus primeros años como dictador, toda la estructura democrática, política, social y humana de la República. Eliminarla físicamente y también social y colectivamente de la memoria de la «nueva España». Esa obsesión se convirtió en la manía persecutoria en contra de «rojos, separatistas y masones», y, como vértice de su extensión, Franco y su directorio militar abrieron una causa general inédita contra todos los «desafectos al régimen». Los primeros de esa lista negra fueron, obviamente, las instituciones representativas de la República y todos sus cargos políticos. Era importante para poder imponer su mandato, perseguir, detener, juzgar y castigar ejemplarmente, ni que fuese a través de farsas sumarísimas, a todos los herederos orgánicos del sistema republicano. Los cargos políticos de la República y los parlamentarios de las instituciones serían el objetivo inmediato de la represión planificada a partir de enero de 1939. Para conseguir ese fin, aliados directos e indirectos, a Franco no le faltaron.

El exilio de la mayoría de cargos políticos republicanos implicó una doble reacción estratégica para intentar llevar a cabo la mencionada persecución, principalmente en Francia. La estrategia consistió en desarrollar una política oficial, intrínseca en la política de relaciones hispanofrancesas y su evolución con el nuevo régimen de Franco, y otra política oficiosa, ciertamente considerada secreta, entre altas esferas españolas y francesas, completada con unas relaciones policiales que transgredían la legalidad diplomática.

### **«Amores y desamores» con Francia: la estrategia diplomática del econocimiento**

Fueron importantes, también, el contexto europeo e internacional, sobre todo la política interior francesa y la influencia del dominio alemán, a partir de otoño de 1939, para interpretar la evolución de la situación. Dando por sentadas las intencio-

nes del franquismo para conseguir imponer su criterio, los esfuerzos diplomáticos de negociación, convicción y presión hacia el país vecino dieron importantes resultados. Frente al monolitismo cuartelero del régimen, las relaciones diplomáticas, sobre todo oficiosas, del personal franquista fueron, en cambio, mucho más –interesadamente– flexibles. Las relaciones entre el cuartel de Burgos y el gobierno francés eran oscilantes y bastante confusas. Los nacionales querían establecer el reconocimiento diplomático oficial a su gobierno y los franceses, después del éxodo republicano recibido y las presiones internas para mantenerse al margen del problema español, preferían mantener el reconocimiento *de facto*, o sea, oficioso.

La ofensiva contra Cataluña y la presión de Gran Bretaña, más pragmática en decisiones políticas e ideológicas, decantaron al gobierno de la Tercera República francesa a favor de iniciar conversaciones para restablecer relaciones. Cabe recordar que Gran Bretaña había establecido, ya en 1937, un contacto oficioso en Burgos. Francia temía a su prensa y a su opinión pública, mucho más proclive a la causa republicana. Ya lo pudo comprobar en su propia piel con la campaña emprendida contra el gobierno, a raíz de los hechos del verano de 1938, cuando se intentó mandar un emisario, Louis Malvy, del gobierno de Edouard Daladier, a Burgos, para iniciar relaciones extraoficiales. Pero la presión de fuerzas moderadas sobre la izquierda francesa –el llamado «giro centrista» del gobierno Daladier– y la situación final de la Guerra Civil decantaron el intento de establecer una relación oficiosa con Burgos y Franco, de carácter secreto, mientras se reconocía dicotómicamente el gobierno exiliado de la República Española. Georges Bonnet, ministro de Exteriores del gobierno Daladier y gran defensor de la política de no intervención en España, fue el encargado de buscar secretamente el hombre ideal para negociar con los nacionales el futuro de pactos entre ambos gobiernos. La labor era doble: buscar un diplomático que mereciese el respeto de Franco y que fuese, al mismo tiempo, capaz de desarrollar una estrategia aceptable por el Parlamento francés. El hombre escogido fue Léon Bérard, persona que sería grata para el general Franco, según la opinión del nuevo embajador franquista en Francia, Quiñones de León.

El 3 de febrero de 1939, Bérard fue calurosamente acogido por el alcalde de Bilbao y futuro embajador en Francia, José Félix de Lequerica. Al día siguiente Bérard se entrevistó por primera vez con Francisco Gómez Jordana, ministro de Relaciones Exteriores. Este primer contacto sirvió para sentar las bases de futuros acuerdos. Desde el primer día, Jordana reclamó la atención del gobierno francés sobre dos puntos clave: la voluntad del gobierno nacional de recuperar todos los bienes evacuados por los republicanos en Francia y el reconocimiento jurídico oficial de las relaciones entre los dos países, mediante un intercambio de representantes que implicaría un reconocimiento *de jure* de la España nacional por parte de Francia. Dicho reconocimiento de un único gobierno español, el nacional, predecía el abandono de la relación secreta e ilegítima de «amores clandestinos» y obligaba a deshacer toda relación con la República y sus cargos, representantes y organismos.<sup>1</sup>

1. CATALA, Michel. *Les Relations franco-espagnoles pendant la Deuxième Guerre mondiale. Rapprochement nécessaire, réconciliation impossible (1939-1944)*. París: L'Harmattan, 1997, p. 24.

A partir del 18 de febrero Bérard vuelve a Burgos con dos diplomáticos franceses más, tras haber recibido el reconocimiento oficial del Consejo de Ministros galo. La postura franquista fue la dominante en las negociaciones que se abrieron para sellar los acuerdos. El 23 de febrero se redactó un primer texto único. En éste se pudo apreciar la rigidez de la cúpula vencedora y denotaba la «francófoba» manía de la cúpula militar y de la Falange, con el mismo Jordana a la cabeza. Tanto los acuerdos como el texto denotaban una postura muy ambigua por parte de los dos gobiernos implicados, que decidieron aprobar algunos puntos básicos: la relación de buena vecindad, la colaboración en territorio marroquí y cuatro puntos de compromiso explícitos sobre las condiciones concretas a las que el gobierno francés debió someterse:

- Prohibición de actividades políticas a los refugiados españoles en Francia.
- Prohibición de toda nueva entrega de armas a los republicanos.
- Obligación de ruptura de todas las relaciones con el gobierno republicano.
- Alejamiento de tropas y refugiados de la frontera pirenaica.

El texto se brindaba a una interpretación ciertamente pantanosa, no ofrecía ningún compromiso político por parte española sobre las relaciones con Francia ni definía el futuro funcionamiento diplomático. Bérard no podía simplemente aceptar ese texto. Al final, se llegó a un acuerdo de mínimos y el pacto definitivo aceptó los deseos españoles pero redujo sustancialmente la presión franquista: con un contenido muy vago, Francia se comprometía a prohibir toda actividad política a los refugiados —se comprometía a cerrar editoriales, publicaciones y sedes políticas en la frontera y los departamentos próximos a los Pirineos— reafirmando, al mismo tiempo, la intención de «buena vecindad». Por parte española, Jordana se comprometió verbalmente sobre el futuro de la política internacional, ratificando su tendencia a la neutralidad y la posible acción mediadora de la «nueva España» entre Francia e Italia. Los pactos Bérard-Jordana se firmaron finalmente el 26 de febrero de 1939, antes aun de finalizar la Guerra Civil. Como puntos definitivos y claramente favorables a los franquistas, destacaron el alejamiento efectivo a más de 250 kilómetros de la frontera de los principales dirigentes y políticos republicanos y la restitución al gobierno franquista de todos los bienes evacuados a Francia, públicos y privados. Sobre este punto, los franquistas tenían su propia interpretación e insistían en que Francia conservaba una enorme cantidad de armas, obras de arte, bienes, documentos, oro, etc. Para recuperarlos, crearon la Comisión de Recuperación de los Bienes Españoles en Francia, que actuó también en la persecución de personas, mucho más activamente durante el período en que gobernó en Francia el régimen de Vichy.

A partir de ese momento los sucesos se aceleraron y las consecuencias del pacto con Franco de uno de los aliados ideológicos de la República afectaron directamente al exilio y a sus representantes políticos. El 28 de febrero, el gobierno de Franco es reconocido oficialmente por Francia. Horas después Manuel Azaña, presidente de la República, anunció su dimisión. El hecho en sí fue una solución práctica para el gobierno francés y para Azaña, que esperó la grave noticia del reconocimiento de

Franco para dimitir, no pudiendo ser acusado de abandono prematuro. Con la dimisión de la principal figura de la República, Francia obtuvo un gesto importante que marcó la división efectiva de la opinión pública francesa, pero que regaló a Daladier y a Bonnet una acción que justificaba los acuerdos con el nuevo régimen español. Era una primera garantía ofrecida con la dimisión de la máxima autoridad de la República.<sup>2</sup>

El mencionado reconocimiento del gobierno franquista fue un acto decisivo en las relaciones hispanofrancesas, quizás uno de los más importantes del siglo pasado y un paso clave en la política exterior de Francia a partir de su delicada situación en 1939. Para Francia, fue un acto de debilidad amparado por la idéntica actuación de Inglaterra, pero que tendría una proyección diferente ante el inminente conflicto mundial. La Francia que reconoció a Franco reconocería a Pétain y colaboraría con Hitler. Por eso, los pactos Bérard-Jordana, por precipitados que fueran, significaron un importante hito en la política convulsa de principios de los años cuarenta.

El paso inmediato fue el nombramiento de embajadores y personal diplomático. Dos protagonistas marcaron la pauta en ambos países de una forma muy relevante, pero también con un estilo político muy diferente. Para Francia, era muy importante colocar un hombre agradable a Franco, un antiguo compañero en campañas africanas –contra Abd el-Krim–, figura que representaría un acercamiento y una presión en si misma para los objetivos franceses. El escogido fue Philippe Pétain, que hizo una importante labor de reconciliación diplomática. Pétain aceptó el puesto con algunas condiciones. Unas de índole material y práctico (coche nuevo, reformas, prohibición de personal femenino en la embajada...), pero otras de marcado carácter estratégico: pidió ser acompañado, sobre todo para las delicadas funciones de agregadurías militares y personal de seguridad e información, de personas escogidas por él mismo y de su confianza, con completa autonomía del resto de cargos diplomáticos. Estos otros fueron escogidos por el Quai d'Orsay –Ministerio de Exteriores francés–. De este modo coexistieron dos grupos diplomáticos en la nueva embajada.<sup>3</sup> La ventaja de esta diplomacia «paralela» fue muy útil para ejercer presión sobre la administración parisina y acercar camaleónicamente posiciones hacia la cúpula franquista.

Para los «vencedores», la diplomacia era entendida como una arma directa para conseguir un doble propósito estratégico: imponer su fuerza, su régimen dictatorial, e imponer su represión para aniquilar la República; al mismo tiempo que su actuación –y su «causa»– era reconocida oficialmente en las relaciones diplomáticas. La ocupación franquista de la embajada y los consulados en Francia es digna de estudio. Izando la nueva bandera bicolor, con águila incluida, reafirmaban los acuerdos hispanofranceses y la impunidad diplomática que el país vecino estaba dispuesto a conceder a los falangistas, militares y ultras, que fanfarronearon ocupando locales, incautando bienes y documentación y persiguiendo a los representantes del gobierno republicano. La embajada, ocupada por el ultra monárquico Quiñones de León

2. *Ibidem*, p. 31.

3. *Ibidem*, p. 37.



–posteriormente por el pro alemán Lequerica–, y los correspondientes consulados se convertirían en los centros operativos de todas las redes de colaboración oficiosa –policial, de información, espionaje, etc.–, con Vichy y con los alemanes a partir de 1939. Esta ocupación fue rápida y eficaz, pues ya existía a partir de 1937 una amplia red de agentes franquistas trabajando en Francia a favor de los nacionales.<sup>4</sup> El reconocimiento oficial amparó dichas actuaciones «extraoficiales».

A partir de los antecedentes diplomáticos, las relaciones hispanofrancesas se vieron condicionadas por la temida expansión alemana. Una vez más la intervención de los franquistas en la política interior de Francia, si no fue decisiva, sí que fue muy relevante. Ante la supremacía militar alemana, Francia necesitaba decidir entre la lucha en su territorio hasta el agotamiento extremo –opción defendida mayoritariamente por los partidos de izquierdas y por los republicanos, que querían resistir hasta el último momento– y la firma de un armisticio con los alemanes reconociendo su victoria, entregando el territorio ocupado y supeditándose a las órdenes del *Führer*. El primer ministro, Paul Reynaud, tuvo que capitular a las presiones de la guerra y de la cúpula conservadora, encabezada por el mismo Pétain y el fascista Pierre Laval.

Sin embargo, tenemos que recordar que las promesas de Lequerica y la obertura de relaciones con España, basada en la ejecución de los acuerdos bilaterales Bérard-Jordana, seguían una política de obertura hacia el franquismo. Durante esa primavera de 1940 se desbloquearon numerosos contratos comerciales y de cereales. Francia prometió incluso la detención de Juan Negrín y la disolución de todas las asociaciones republicanas en su territorio y sus órganos de prensa, etc. Aunque es sabido que Pétain y Lequerica (ergo España) estaban detrás de todas estas acciones, la presión fue tan fuerte que las decisiones fueron ejecutadas bajo un gobierno democrático y todavía republicano – el de Paul Reynaud-. Ante la imbatible campaña alemana, el gobierno francés se refugió en Tours (10 de junio de 1940) y pronto se trasladó a Burdeos. Allí mismo Pétain sucedió a Reynaud y fue encargado por el mismo Jacques Lebrun –presidente de la República francesa– de formar un nuevo gobierno (16 de junio). Al mismo tiempo y de forma secreta, la cúpula favorable a Pétain se reunió en el consulado de España en Burdeos con Lequerica, para pedirle que España actuara como intermediario con los alemanes en referencia al armisticio. Tanto Franco como el embajador Lequerica veían a Pétain como único posible mando para la desesperada situación francesa y se ofrecieron para mediar ante sus amigos y colaboradores alemanes la paz pactada. Pétain aparecía, a ojos del Caudillo, como la sola personalidad capaz de dar un golpe de estado en Francia.<sup>5</sup> No hizo falta: el 22 de junio en la comisaría de Gironde se firmó el armisticio francoalemán. La delegación alemana y la francesa –Pierre Laval y Pétain– llegaron a un acuerdo sin precedentes en el libro negro de la historia de Francia; y de éste triste episodio,

4. Sobre la ocupación de consulados y embajadas y la actividad de agentes franquistas en Francia antes de finalizar la Guerra Civil, versarán dos capítulos de la tesis doctoral que el autor está escribiendo actualmente.

5. SÉGUÉLA, Matthieu. *Pétain-Franco. Les secrets d'une alliance*. París: Albin Michel, 1992, p. 48.

la España de Franco, a través de su embajador Lequerica y el agregado militar Antonio Barroso, fue un protagonista destacado. En definitiva, la firma del armisticio fue fruto de la presión de una mayoría de dirigentes franceses, que veían como un mal menor —algunos muchas ventajas— el acercamiento y la sumisión al Reich. Pero la intervención de Lequerica —como representante del régimen franquista— fue decisiva y sumamente eficaz. La ayuda del embajador español a Laval y a los partidarios del pacto con Alemania transformó a Lequerica en el actor principal. Su implicación ultrapasó la función teórica de «diplomático de un país neutral», como oficialmente era. Algunos autores han considerado a Lequerica como «la nodriza del armisticio, Pétain la madre, Laval el padre y Franco... el padrino».

En los duros discursos de Pétain en contra de los partidos políticos ya se dibujaba una toma de posesión del poder totalmente anticonstitucional, auspiciada por el pacto francoalemán. El resultado fue una forma autoritaria de gobierno englobada dentro de los fascismos y el nazismo que rodeaban a Francia. Se inició así el periodo conocido como *el Régimen de Vichy*, haciéndose efectivo el 11 de julio de 1940, cuando el mariscal Pétain se proclamó jefe del Estado francés, destruyendo y persiguiendo los trazos democráticos, parlamentarios y republicanos en el territorio de su gobierno. Dichos acontecimientos provocaron gran satisfacción en Franco, y, en la toma de posesión de Pétain, las primeras palabras fueron de agradecimiento hacia el Caudillo. Vale la pena citarlas:

*Au nom de la dernière grande joie de ma vie, mon séjour en Espagne, j'ai voulu que ce soit ce pays et vous Généralissime Franco, l'épée la plus pure au monde, qui intervient auprès d'Hitler. La France qui va naître, naîtra déjà avec cette dette de gratitude qu'elle doit à l'Espagne immortelle.*<sup>6</sup>

Estas palabras sentenciaban el único reducto democrático que quedaba en la Europa continental. Ésta entraba en la oscura noche de la guerra, la represión, el exterminio y la obtusidad exponencial del ser humano y del hombre político. Ante este panorama, el mundo del exilio —lo «republicano», lo «rojo», lo «democrático»— era señalado y perseguido de manera orgánica por regímenes de naturaleza represora, militar y policial. La España de Franco era uno de ellos. Oficialmente la no beligerancia lo mantuvo al margen. Oficiosamente, tenía aún asuntos pendientes con sus enemigos políticos.

### **Se abre la veda en Francia: territorio de «caza y captura»**

La Segunda Guerra Mundial y la ocupación alemana de Francia dividieron a este país en dos claras zonas territoriales y políticas. Una, ocupada directamente por los nazis y administrada por el gobierno alemán desde el cuartel general ubicado en el *Hôtel de Ville* de París, centro de operaciones de los alemanes en Europa occidental; ésta correspondía a la zona noroeste más una franja que descendía hacia Burdeos

6. *Ibidem*, p. 54.

hasta Irún. La segunda zona fue administrada por el «nuevo Estado» francés, trasladado desde París a Vichy, a la cabeza del cual el mariscal Pétain se rodeó de derechistas, conservadores, fascistas y militares que, a cambio de cargos y poder, aceptaron el armisticio que los sometía al III Reich. Esta división entre la «Francia libre» y la ocupada dejó, sin embargo, un espacio, más político que físico, a lo que llamaría *una tercera Francia*: la de la Resistencia —quizás en según qué aspectos muy mitificada en territorio continental—, que, a parte de su organización entre el norte de África y Londres, propició la organización de guerrillas antifascistas que querían seguir luchando en contra del invasor alemán y de los regímenes autárquicos. Muchos exiliados españoles participaron en dicha resistencia. La mayoría, trabajadores, exmilitantes de la Guerra Civil española, enrolados en partidos más radicales, sobre todo los comunistas y anarquistas, aportaron una decidida actividad antifascista en Francia. Muchos de ellos vivieron en su propia piel la deportación y los campos nazis, donde encontraron la muerte; otros fueron también perseguidos y encerrados o ejecutados en territorio francés, y otros muchos fueron repatriados a España, fruto de acuerdos de colaboración y de la confusa política sobre el tema de repatriaciones. Confusa porque en un principio el franquismo de los primeros acuerdos hispanofranceses —Bérard-Jordana—, en su afán por reprimir a los republicanos huidos, aceptó la repatriación masiva de exiliados, acción que en un primer momento satisfacía enormemente al gobierno francés, porque le ayudaba a solucionar el problema de acogida y albergue. El envío de los primeros convoyes, generalmente por Irún, provocó la renegociación de repatriaciones porque Franco no tenía suficientes centros penitenciarios, campos u otro tipo de espacios donde poder encerrar y «clasificar» toda la masa de repatriados. Es cierto que lo hizo con muchos convoyes enviados por Francia, pero la imposibilidad material le convenció de que, de momento, sus esfuerzos debían concentrarse en una selección más política sobre los exiliados que convenía repatriar, juzgar y ejecutar en España. Todo con el fin de reducir, doblegar y eliminar orgánicamente la República Española.

Así pues, una parte del esfuerzo de la política exterior de España en Francia se concentró en colaborar con sus amigos alemanes<sup>7</sup> y con las autoridades de Vichy, para intentar, a partir de julio de 1940, localizar, perseguir y entregar o extraditar a España a los políticos, parlamentarios, diputados, ministros, etc., que habían tenido significación y cargos importantes durante la República y la Guerra Civil, con una clara obsesión por reprimir a todos los participantes en el gobierno del Frente Popular, bien fuere en Madrid o en los gobiernos vasco y catalán. Otra acción directa sobre los cargos políticos de la República que se exiliaron fue privarles de la nacionalidad española; a través de una sentencia del Tribunal de Responsabilidades Políticas, se decidía quiénes la «merecían» y quiénes no. En este sentido, también se dinamizaron las relaciones exteriores con los consulados, sobre todo en Francia, creando listas para determinar a quiénes podían reglamentarles la documentación y a quiénes no. De esta forma, se fue creando una política continuada de contacto

7. Para ver la implicación de Franco con los alemanes y en la guerra mundial en el interior de España, ver: ROS AGUDO, Manuel. *La guerra secreta de Franco*. Barcelona: Crítica, 2002.

con los servicios de información de la policía francesa para configurar expedientes de personas «fichadas» por el régimen<sup>8</sup> (de hecho por más de un régimen).

La obsesión franquista por perseguir y eliminar a «comunistas y masones» duró toda la dictadura, pero la situación internacional y extremadamente antidemocrática brindaba a Franco la posibilidad de eliminar «orgánicamente» a los representantes del anterior régimen político para poder definitivamente imponer el suyo. Con Franco vencedor, Hitler en expansión imparable y Pétain en el poder, el exilio, con ayuda de organizaciones y contactos internacionales, empezó a organizar otra huida masiva del territorio francés, para evitar la represión a tres bandas que le acechaba. La verdad, muy resumida, fue que nadie, excepto México, aceptó masivamente a los exiliados españoles. La segunda emigración, a través de los servicios diplomáticos mexicanos y los servicios de ayuda a los refugiados –Servicio de Evacuación de Republicanos Españoles (SERE) y Junta de Auxilio a los Republicanos Españoles (JARE)—, en manos del dividido gobierno de la República en el exilio, se realizó a los países latinoamericanos de acogida. Pero la emigración a América, realizada de forma selectiva y estando Europa en guerra, fue muy difícil de organizar para los miles de exiliados que todavía estaban refugiados en Francia.

### **La intervención mexicana**

La derrota francesa de mayo-junio de 1940 y el mencionado armisticio agravaron la situación de los exiliados cuando el gobierno de extrema derecha de Pétain, de manera legal, aunque vergonzosa, y con la intermediación de Franco –Lequerica–, inició una venganza «de Estado» que se abalanzó contra todas «las izquierdas». Ante tal situación, el presidente mexicano Lázaro Cárdenas envió a Luis I. Rodríguez como ministro plenipotenciario de México en Francia.<sup>9</sup> En un telegrama recibido en Biarritz, donde se encontraba replegada la legación mexicana, el 1 de julio de 1940, comunicó a Rodríguez:

«México está dispuesto a acoger a todos los refugiados españoles de ambos sexos residentes en Francia... Si el gobierno francés acepta en principio nuestra idea, expresará usted que desde el momento de su aceptación todos los refugiados españoles quedarán bajo la protección del pabellón mexicano... Conteste urgentemente.»<sup>10</sup>

8. Telegrama de la Embajada de España en París y del Consulado de España en Lyon, que sobre este tema «pendiente» recibían peticiones de exiliados «rojos» como Nicolau d'Olwer y otros. Embajada de España. Exteriores. Archivo General de la Administración (AGA) (Alcalá de Henares). Doc. 11326.

9. *Misión de Luis I. Rodríguez en Francia: la protección de los refugiados españoles, julio a diciembre de 1940*. México: El Colegio de México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2000. Doc. 58, p. 66. Esta obra es, a parte del prólogo de Rafael Segovia y Fernando Serrano, una transcripción de los documentos oficiales de la legación de México y algún documento diplomático francés para el estudio de la misión del diplomático Luis I. Rodríguez en Vichy para ocuparse de los temas de protección de refugiados y relaciones con Vichy. Rodríguez fue escogido personalmente por el presidente Cárdenas.

10. SEGOVIA, Rafael; SERRANO, Fernando. En: *Misión...*, *op. cit.*, p. xiv.

La acción de Rodríguez fue inmediata: el día 8 de julio fue recibido por el mariscal Pétain; en esa entrevista extraordinaria discutieron el porvenir de los refugiados. Según Pétain, los españoles refugiados eran gente indeseable, pero alabó la intención de México y aceptó la oferta de Cárdenas en boca de Rodríguez. En ese punto empezó la misión mexicana en Francia y el pacto franco-mexicano a favor de los refugiados españoles. De inmediato la legación mexicana empezó a visitar campos de concentración y a elaborar listas y posibles embarques. La selección de convoyes era difícil y debía ser coordinada con la asociaciones JARE y SERE de ayuda a los refugiados. Otro impedimento importante topó con la intención de la misión mexicana; ante la organización del primer convoy que tenía que partir de Francia el 22 de agosto del 1940, la comisión alemana de armisticio se opuso a la salida de refugiados. La partida del grupo de exiliados tuvo que posponerse y la comisión mexicana, a través de Vichy, tuvo que negociar, esta vez directamente con los nazis, el compromiso de acogida por parte de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>11</sup>

Una importancia primordial tuvo la acción diplomática y el acuerdo franco-mexicano para la protección de los exiliados españoles. Su repercusión fue inmediata y doble: se aceptó oficialmente la disposición del gobierno mexicano para acoger exiliados españoles, y se detuvieron las entregas y extradiciones de cargos republicanos a España.

De todas maneras, por propia voluntad o por simple imposibilidad de emigrar, en setiembre de 1940, fueron muchos los altos funcionarios republicanos que mantuvieron su residencia en Francia, después del acuerdo franco-mexicano. La intervención mexicana merece un trato mucho más extenso que el aquí referido. En la actualidad, los trabajos de documentación en archivos diplomáticos mexicanos y franceses han permitido tratar con mucha exactitud la implicación de ese país a favor de los republicanos españoles. Una importante lista de diputados, cargos y parlamentarios fue realizada por la legación de México en Vichy [ver anexo]. En el documento 58 del archivo de dicha legación se leía el siguiente enunciado:

«Para poderles impartir los cuidados a nuestro alcance tendientes a garantizar una efectiva protección sobre sus personas, consideradas como responsables de primer grado por el régimen franquista y expuestas por consiguiente a la rabiosa persecución desencadenada en su contra por la Falange Española y la GESTAPO alemana, auxiliadas amistosamente por los partidarios de Laval, procedimos desde luego a la búsqueda de quienes habían desempeñado cargos de significación en el período republicano y, a pesar de las graves dificultades que esta empresa nos reportó, originadas especialmente por la incógnita obligada de muchos y por la movilidad de sus domicilios, justificada por los acontecimientos del nuevo orden, reunimos al fin, confidencialmente y hasta donde nos fue posible completar, las siguientes informaciones que en gran parte se deben a la ayuda entusiasta y cordial de la masa anónima refugiada.»<sup>12</sup> [Lista completa en anexo]

11. *Ibidem*, doc. 221, p. 178.

12. *Ibidem*, doc. 85, p. 66.

La intención de México –del presidente Cárdenas– y la misión de Luis I. Rodríguez de llevar a todos los refugiados a México no pudieron llevarse a cabo en su totalidad por razones materiales obvias y también por motivos políticos. Pero fue importante por la ayuda y refugio ofrecido a toda una emigración política y también porque ejerció una presión diplomática sobre Pétain para respetar el pacto de no entregar más republicanos a España. Se nombró una comisión de ayuda y colaboración con Rodríguez, en la cual estaban implicados, directa o indirectamente, Eduardo Bassols, Antoni Maria Sbert, Eduard Ragasol... En su tarea, aparte del gran servicio prestado a los refugiados, también se reflejaron una vez más las discusiones, egoísmos e intereses del exilio (conflictos entre el SERE y la JARE, privilegios de intelectuales, políticos y profesiones liberales, roces partidistas...). De todas formas, la intervención directa de la legación mexicana en los casos más críticos fue decisiva y salvó vidas. Por su responsabilidad política y por el proceso directo de persecución por parte de agentes de Franco directamente enviados a Francia, podemos citar como casos muy graves los de Manuel Azaña y Lluís Nicolau d'Olwer; las detenciones, por la policía alemana con ayuda de los agentes franquistas y con el consentimiento de Vichy, de Julián Zugazagoitia, Francisco Cruz Salido, Cipriano Rivas Cherif, y la entrega directa de Lluís Companys y Joan Peiró. Más adelante, en 1941, gracias a la colaboración policial hispanofrancesa, se produjeron más detenciones en la Côte d'Azur y Niza. Éstas afectaron a un grupo más numeroso de exiliados que implicaron nuevos procesos judiciales en Francia con sus precedentes demandas españolas de extradición.

Todos los casos y los procesos particulares de detención e interpelación, a pesar del pacto francomexicano, tuvieron un seguimiento judicial, con instigaciones y encarcelamientos en territorio francés. Los pactos con México al final se respetaron, pero las presiones internas de hombres como Laval, Darlan y otros miembros del gobierno partidarios de un acercamiento sin pretextos a la política española, junto con las presiones directas provenientes de Franco y sus asesores alemanes, fueron muy fuertes, provocando una situación de inseguridad y peligro constante hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. Por ejemplo, en el caso de la primera detención de Nicolau d'Olwer, que fue muy difícil de solucionar e implicó la aceptación de un soborno por parte de los franquistas para conseguir su libertad –soborno y chantaje de unos 10 millones de francos– y que se dio por solucionado en 1942. Fue detenido nuevamente el mismo año, esa vez por un grupo de la policía alemana, y vuelto a detener por tercera vez en 1944, abriendo otra vez el proceso negociador para su libertad. También en este caso, como en tantos otros, estuvo la ayuda y gestión de la legación mexicana. Sin duda, éstos fueron los años más duros para el exilio político después de la Guerra Civil española.

En pocas palabras, la misión mexicana, y más concretamente la de Luis I. Rodríguez, atendió a los refugiados políticos más destacados, pero también lo intentó con los más desvalidos: contestó miles de cartas dando apoyo moral y político a quienes se lo pedían; proporcionó, desde la legación mexicana, documentación para la emigración a más de 100.000 ciudadanos españoles y de otras nacionalidades; fue depositaria y administradora de fondos de la República Española y de particulares

(sobre todo de la JARE); actuó como puente internacional para canalizar ayudas, como los importantes comités Cuáqueros, que colaboraron en mejorar las condiciones en los campos de concentración, y también protagonizó hechos históricos en periodo de guerra, tales como ayudar a escapar a Juan Negrín y asistir y proteger al presidente Azaña, que, al final de su periplo, murió con la bandera mexicana encima de su féretro. El prefecto de Montauban no permitió la bandera de la República Española durante el sepelio y Rodríguez le dirigió estas palabras: «Pierda cuidado, señor prefecto, no insisto más sobre el caso. Lo cubrirá con orgullo la bandera de México; para nosotros será un privilegio: para los republicanos, una esperanza y para ustedes, una dolorosa lección.»<sup>13</sup>

### ¡Sálvese quien pueda!

Los hombres con cargos políticos durante la República tenían sus razones más que fundadas para intentar emigrar a México, Argentina, Chile o cualquier otro país que les acogiese. El fusilamiento, en el castillo de Montjuïc, de Companys el 15 de octubre del 1940, y los siguientes, en Madrid, de Julián Zugazagoitia y Francisco Cruz Salido el 9 de noviembre del siguiente mes, provocaron el pánico generalizado en el mundo del exilio.<sup>14</sup> Ser entregado a España era el final más trágico para un refugiado político, más aún cuando había participado en la vida parlamentaria de una democracia republicana. Las primeras ejecuciones de ese complicado entramado *repressivo exterior* que el franquismo pudo desarrollar alarmaron también a la opinión pública internacional y provocaron más presiones, a parte de la mexicana, sobre el gobierno de Vichy. Las presiones y la opinión pública tuvieron efectos positivos y, aunque se produjeron algunos casos más de entregas y ajusticiamientos, la alarma ya había sonado para todo el mundo del exilio político. No se pueden olvidar las repatriaciones, más o menos irregulares, de numerosas personas enviadas por franceses y alemanes en convoyes ferroviarios, muchos de ellos de mujeres y niños, que eran directamente entregados por Irún, donde muchas personas calificadas de «rojas» fueron internadas en centros de reclusión, campos de concentración o colonias penitenciarias durante largos años. Los más radicales –comunistas– buscaron refugio en las Democracias Populares o en Rusia. Muchos se quedaron a luchar en territorio francés formando la *Résistance*, junto también con otros antifascistas –anarquistas, socialistas, republicanos, vascos y catalanes, etc.–. Pero a causa del matiz inicial de la represión contra todos los cargos políticos que ostentasen la potestad en la vencida República, los primeros en intentar huir de Francia fueron los parlamentarios, diputados y ex dirigentes republicanos. La gran expansión del exilio español por casi todo el mundo respondió en estas fechas a la fanática persecución en Europa y en algunas de sus colonias (norte de África).

De todas formas, a pesar de los casos más críticos y conocidos, las listas de políticos de todos los grupos de la vencida República circulaban aceleradamente por

13. Ibidem, p. 577.

14. BENET I MORELL, Josep. *La mort del President Companys*. Barcelona: Edicions 62, 1998, p. 178.



todos los despachos de los servicios de información españoles, franceses y alemanes. Los informes sobre exiliados, su localización, residencia, trabajo, currículo político, etc., se intercambiaban con excesiva fluidez. Los expedientes de información que los servicios franceses generaban, incluso para los que se creían clandestinos, eran detalladísimos.<sup>15</sup> Los refugiados, conscientes de su situación, pedían ayuda y refugio a cualquier país, pero, sobre todo, al humanitario México. El 24 de octubre de 1940, desde Marsella, unos diputados exiliados pedían ayuda urgente y mandaban esta carta al parlamento mexicano:

Los diputados españoles que se encuentran en Francia suplican al señor ministro de México que, si lo considera razonable, transmita los siguientes extremos, con la máxima urgencia, al señor presidente Cárdenas y al señor don Indalecio Prieto:

Primero: Ante la situación gravísima de la política francesa e internacional, la libertad y la vida de las personalidades españolas que se hallan en Francia se encuentran en peligro inminente.

Segundo: Si existe la posibilidad de salvarlas, ha de procederse con la máxima rapidez y decisión.

Tercero: El único procedimiento que garantiza plenamente su salvación consiste en que venga a recogerles a Casablanca un barco de guerra mexicano. [La comunicación Marsella-Casablanca era permitida y mínimamente fluida, por tratarse de territorio francés.]

Cuarto: Al considerarse obligados a formular esta propuesta, impuesta por la gravedad del momento, que serenamente consideran, creen salvar su responsabilidad.

Firman: J. Lluhí Vallescá, Julia Álvarez, Rodolfo Llopis, Emilio Baeza Medina, Eduardo Frápolli, F. Gómez-Hidalgo, Juan Casanellas, Mariano Joven, M. Pérez Martínez, Honorato de Castro.<sup>16</sup>

En este sentido, las cartas y los documentos recibidos por la legación y el gobierno mexicano fueron muchísimas. No andaban faltos de razón, pues las persecuciones y acosos de los enviados de Franco se hicieron más numerosos y efectivos.

### **Los agentes de Franco actúan en Francia**

Franco, a través de su red diplomática y con el asesoramiento directo de sus amigos en asuntos policiales, los alemanes, intentó crear una red de agentes y espías para perseguir a los refugiados. Esta red era totalmente oficiosa, pero estaba camuflada dentro de las estructuras oficiales de la embajada española en París y por los miembros adjuntos a ésta. No todos, lógicamente, eran personal diplomático, pero, a efectos de libre circulación, se inscribían con algún cargo dentro de la embajada o el Ministerio de Asuntos Exteriores. Vichy optó por una postura oficial e internacional de respeto por la vida de los exiliados, pero no dudó en aplicar órdenes de vigilancia, obligatoriedad de residencia, regulación de pasaportes, visados, títulos de

15. Information espagnols. Direction Générale des Renseignements Généraux. Fond «Moscou». Centre des Archives Contemporaines. Fontainebleau.

16. *Misión...*, *op. cit.*, doc. 267, p. 223.

viaje, control de libertad sobre la movilidad real en el territorio, permisos de trabajo y un largo etcétera que afectó directamente la vida cotidiana del exiliado. Igualmente en el aspecto estrictamente policial se implicó *de facto* con la disposición de tres agentes colaboradores directos con los policías y la embajada franquista, especialmente destinados a seguir e investigar a los políticos refugiados en su territorio.

Los agentes enviados por la Dirección General de Seguridad y por el Servicio de Información Militar y sus relaciones con sus superiores configuraron la base de esta investigación sobre la *red exterior franquista*. En el contexto preciso de ese convulso periodo especialmente «policial» –y militar–, la coyuntura de relaciones hispano-francesas, e internacionales en general, profundamente condicionadas por la guerra, sentaron la base para propiciar esa colaboración de forma secreta y oficiosa. En ella se escondió también una interpretación interesante sobre la «no beligerancia» del franquismo. En términos generales, la «interpretación diplomática» del momento fue muy sutil –y contradictoria-. El tema de la actuación directa de Franco en territorio francés tuvo –y tiene– una repercusión directa en la interpretación del eje represivo franquista: fue una obsesión personal de Franco y su régimen, pero también fue un elemento histórico de colaboración en un proyecto antidemocrático, antiparlamentario, represor, policial, asesino, etc., representado por un eje de «nuevos estados autoritarios». En este sentido, el final comparativo o el balance de víctimas de un país u otro no justificaron los medios y las relaciones utilizadas para los planes de colaboración policial, de información y seguridad vigentes hasta el 1944. Una sola persona entregada hubiera sido demasiado. Mientras Europa y el mundo estaban en guerra, Franco también libraba su propia «guerra secreta».

Debemos destacar también que, con la mitad de Francia ocupada por los alemanes, sus relaciones con los españoles fueron muy fluidas y fecundas, como también lo fueron, pero en menor grado, con Vichy; hasta el punto que alguno de los agentes de la policía española, proveniente de cargos intermedios pero de confianza de la Dirección General de Seguridad, se convirtió en un agente doble –franquista y de la GESTAPO–, motivo por el cual fue condenado a muerte por el Tribunal de Depuración del Sena al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Igualmente, un agente francés que trabajó directamente para la embajada española en la mencionada Comisión de Recuperación actuaba doblemente para Vichy y para España y también fue juzgado por un tribunal francés por «colaboracionista». (En España ningún agente «colaborador» fue –ni será– nunca juzgado.)

Cada vez más, se puede constatar que la comisión creada por Franco, la Comisión de Recuperación de Bienes Españoles en el Extranjero –Francia–, también actuó en la persecución de políticos refugiados. Ésta fue dirigida por el coronel Antonio Barroso, agregado militar de la embajada española en París, y su equipo colaborador, tanto policial como diplomático. Con la excusa de la recuperación de bienes, dinero, obras de arte, joyas, armas y los fondos –el mítico oro– de la República, se creó esta red de «persecución de enemigos políticos». Las reclamaciones oficiales seguían el curso paralelo de un complot de entregas, detenciones e interrogatorios oficiosos, que, ejecutados o no, con petición de extradición o sin ella, implicaba a todos los casos citados y a todos los políticos «fichados» por el franquismo.

Los procesos de vigilancia e interpelación de los que se ha podido recoger más información (Nicolau d'Olwer, Companys, Ragasol, Portela Valladares, Calviño, Tarradellas, Ventura Gasol, Fernández Clérigo, Azaña, Julio Just, Cruz Salido, Zugazagoitia, Ribas Cherif, Joan Peiró, etc.) coinciden indiscutiblemente en el hecho de «compartir» el acoso efectivo que recibieron por parte de la red franquista, que buscaba la mejor opción para detenerlos y conducirlos a España.

Dicha «Comisión», convertida en «comisión de persecución», estuvo bajo las ordenes directas de Barroso y de Lequerica. No me extenderé sobre detalles de acciones y actuaciones reflejados, sobre todo, en informes y documentación policial.<sup>17</sup> Apuntando un cuadro general, podemos citar los nombres más destacados de la red de represión política en Francia, que estaban estrechamente relacionados con los anteriormente mencionados Barroso y Lequerica. También por parte de la embajada, el encargado de asuntos consulares,<sup>18</sup> Cristóbal del Castillo, actuaba de supervisor de operaciones. Un importante intermediario fue Propper de Castejón. Éstos se apoyaban operativamente en el grupo policial, dependiente de la DGS, camuflados como «personal de la embajada», configurado por José Coronado y Pedro Urraca Rendueles –hombres de confianza del director de la DGS, José Finat y Escribá de Romaní, conde de Mayalde-. Todos ellos tenían relación con el coronel alemán Rudolph, encargado de los servicios de información de la policía nazi, en la zona ocupada. Por parte francesa, el jefe de la *Direction Générale de la Police Nationale*, M. Brochet, delegó dos hombres clave para realizar las operaciones en el territorio controlado por el gobierno de Vichy: el agente informador M. De Saulnes –sus informes eran increíblemente detallados (informaciones personales, sobre antiguos cargos, acciones políticas, familiares, etc.)– y el inspector escogido por Barroso y Lequerica, amigo de Urraca, Víctor Druillet.<sup>19</sup>

Con el estudio y análisis de la red policial y con la investigación documental de sus acciones podemos explicar mejor y dar un perfil más exacto sobre la persecución de exiliados, las detenciones arbitrarias, los expolios a oficinas y casas particulares, las entregas directas y las demandas de extradición. El denominador común de algunos casos, más o menos conocidos, lo encontramos en una completa coincidencia de los «agentes represivos» y las órdenes que recibieron de sus superiores. Como se ha apuntado, dichas acciones policiales sucedían en un contexto histórico-político muy particular, pero los métodos, los informes, los sobornos, etc. –en definitiva *el estilo* con que se llevaron a cabo– describían un mundo paralelo, novelesco y complicado, pero que jugaba con la vida y la seguridad de personas, acarreando graves consecuencias. Ese *estilo* y muchos otros «tics» represivos y policiales sentaron sus bases en ese primer franquismo y se vivieron en España hasta la muerte del dictador.

17. Éstas configuran una parte muy inédita de mi trabajo de tesis.

18. Debo, una vez más, insistir en la importancia que tiene que el Ministerio de Exteriores actual se decida, de una vez, a abrir a los investigadores el fondo del consulado de España en París.

19. Documentación del Ministerio del Interior francés y de la *Direction Générale de la Police Nationale*.

## Algunos casos

Una de las actuaciones más inmediatas, directamente ejecutada por los agentes secretos enviados a Francia por Franco, fue en contra del ex presidente de la República Española, Manuel Azaña. Éste fue acosado y perseguido directamente en territorio francés, incluso en su propio hogar, vigilado por personal de la embajada mexicana, por la policía francesa y también por informadores de Franco. El agregado militar mexicano en Vichy, Antonio Haro Oliva, advirtió, el 22 de agosto de 1940, la llegada del policía Pedro Urraca a Montauban, para vigilar la residencia de Azaña, acompañado de agentes falangistas procedentes de Madrid con la intención de conducir a España al ex presidente. Tras su alojamiento en el Hôtel du Midi, partieron hacia el norte en tren para localizar también al general Riquelme y a Fernández Clérigo.<sup>20</sup> Ésta, como tantas otras, era una misión de localización y vigilancia, pues la detención directa sería llevada a cabo conjuntamente con la policía de Vichy, para evitar levantar sospechas ante las intenciones de «secuestrar» refugiados. Azaña al final no fue detenido, pero acciones de este tipo se traducían en informes que eran mandados, la mayoría de veces a través de la valija diplomática –porque ésta disponía de inmunidad ante los registros–, a tres destinatarios principales: el Servicio de Información Exterior del Alto Estado Mayor del Ejército, la Dirección General de Seguridad y el Servicio Exterior de la Secretaría General del Movimiento. Los informes de tipo general sobre las «actividades de los rojos en Francia» o los privados y personales, como los de los policías Urraca o Druillet, durante esos primeros meses, fueron redactados casi a diario.<sup>21</sup>

Ante este acoso constante, una vez más, Luis I. Rodríguez intervino y se implicó muy personalmente a favor del «caso Azaña». El cargo político de Azaña y el peso significativo y moral que sobre el exilio político representaba merecían la intervención de la legación mexicana. Para mediar en este asunto, Rodríguez solicitó audiencia personal con Pierre Laval, para pedir explicaciones sobre la actuación directa de los «secuaces enviados por Franco». Vale la pena reproducir la significativa entrevista con el presidente del Consejo de Estado francés, Pierre Laval:

- Son asuntos ajenos a nuestra voluntad. Nada podemos hacer para evitarlos.
- Señor presidente, que...
- Azaña es un refugiado. Nadie lo invitó a venir a Francia. En su condición actual no creo que sufra más que nosotros. Las consecuencias de la guerra se reparten en todos por igual...
- La familia Rivas Cherif se encuentra arrestada...
- Tenemos más de un millón de hombres prisioneros en Alemania y no puedo libertar a uno solo.
- Han saqueado la casa del ex presidente de España...
- ¿Usted cree que sea la única de la zona ocupada?

20. *Misión...*, *op. cit.*, doc. 3003 y 304, p. 254.

21. Informes del Servicio Exterior de Falange y Expedientes de la Dirección General de Seguridad. AGA (Alcalá de Henares) y Archivo Histórico Nacional (Madrid).

- El señor Azaña está gravemente enfermo...
- Todo el mundo lo está ahora en Francia.
- Corre el peligro de ser secuestrado en Montauban para llevarlo a Madrid.
- Quizás le resulte mejor eso.
- Ahí lo sacrificarían.
- Son gajes de la política.
- Se trata de un antiguo jefe de estado que disfruta de la hospitalidad de Francia...
- Requerida por él exclusivamente. Ningún beneficio nos reporta su asilo.
- No se trata de beneficio sino de deberes morales cumplidos.
- ¿Deberes morales? Por generosos perdimos nuestra guerra. ¿Quién se ocupa ahora de resolver nuestra situación?
- No lo dirá por el general Franco.
- Es nuestro amigo y no estamos en plan de perderlo solapando a sus adversarios.
- El gobierno de México se interesa mucho por acogerlos.
- Nosotros no y con mucha razón.
- ¿Debo decirle algo al señor Azaña con relación a su carta?
- Absolutamente nada. Simplemente mis deseos porque se mejore.
- Así lo haré, señor presidente; muchas gracias por su atención.»<sup>22</sup>

A pesar de la frialdad y desprecio demostrados por Laval, Rodríguez consiguió mantener a salvo a Azaña ante el constante acoso de Urraca y sus agentes. A partir de ese momento, para controlar las actividades de los agentes franquistas, la legación de México dispuso un agente secreto de contrainformación, Félix Lucas Mancera, destinado a actuar en el territorio de Vichy y la llamada *Francia libre*. En setiembre la legación mexicana consiguió el compromiso del ministro de Exteriores de Vichy, Paul Badouin, de no permitir la extradición ni la entrega a España de Azaña. De todas formas, le tocó vivir el acoso constante sobre su persona durante cinco meses más, hasta el fin de sus días. Azaña murió el 4 de noviembre de 1940 en su residencia de Montauban debido a su enfermedad crónica.<sup>23</sup>

Otro caso de persecución, esta vez realizada directamente por la policía francesa, fue la del ministro de la República Julio Álvarez del Vayo.<sup>24</sup> Refugiado en Montgeron (Seine-et-Oise), inició los trámites burocráticos para pedir el pasaporte y la documentación para emigrar a México, donde se había refugiado su esposa, a principios de 1940. La excusa perfecta para poder reunirse con su familia y salir de Francia fue la necesidad de asistir a la Conferencia Continental Americana a favor de los refugiados, que tendría lugar en México. La petición del pasaporte fue cursada en Versalles. Estos trámites alertaron a la policía francesa, que comprobó el expediente de Álvarez del Vayo, descubriendo que éste estaba inculcado por la delegación militar de Lille de atentar contra la «seguridad del Estado francés». Enseguida se

22. *Misión...*, *op. cit.*, doc. 291, p. 246.

23. Informe del policía Pedro Urraca Rendueles sobre la muerte de Azaña. Servicio Exterior de Falange. AGA (Alcalá de Henares), SGM.

24. Copia del informe que la policía francesa envió a la embajada y a los servicios españoles en un intercambio de información sobre refugiados políticos. Embajada de España en París, Asuntos Exteriores, AGA (Alcalá de Henares). Doc. 11325: Portela Valladares y Álvarez del Vayo.

inició una investigación dirigida por un juez militar nombrado por el Consejo de Guerra de Lille. Los comisarios Tomasi y Mallet fueron los encargados de presentarse en el domicilio de Álvarez del Vayo en Montgeron. Registraron todo su domicilio, documentación, bienes, etc., y le hicieron entrega de una citación judicial para presentarse ante el juez de Instrucción Militar de Lille, el primero de febrero de 1940.

Paralelamente otras dos citaciones recayeron sobre Del Vayo: una que provenía del procurador de la República en Avesnes –citación para «los esposos Álvarez del Vayo»– sobre su entrada irregular en Francia–, y otra para presentarse en el despacho del prefecto de Seine-et-Oise. Del Vayo, estratégicamente, se presentó a la Prefectura de su departamento y consiguió que el prefecto le concediese un visado de tres días. Mientras tanto, Emile Pelletier –en esa época comisario especial en la Direction des Renseignements Généraux– alertó al prefecto del error cometido al concederle el visado porque había otras citaciones pendientes y mucho más graves que implicaban al refugiado español. Gracias a ese visado, en el plazo de un día, Álvarez del Vayo consiguió huir hacia el norte, seguramente hacia Bélgica, para pedir la protección diplomática de Inglaterra. La policía francesa dio la alarma: las secciones policiales iniciaron la coordinación general para detenerlo. Desde la prefectura, la orden circuló hacia todos los servicios policiales y el informe de su detención pasó por los inspectores de la Policía Criminal (inspector Jobard) hasta la cúpula de la Direction de la Police d'Etat de la Sûreté Nationale. El objetivo era impedir su salida de territorio francés. Por suerte, Álvarez del Vayo consiguió escapar. La estrategia de la visita al prefecto, el 25 de enero de 1940, de donde «entró muy disgustado y salió contento» –según la declaración de su chófer, Ramón Cereza, interrogado por la policía–,<sup>25</sup> le salvó de una detención segura. Con el título de viaje de tres días, Del Vayo se dirigió inmediatamente a las embajadas de Inglaterra y México, donde pidió los visados de entrada en esos dos países. Finalmente, huyó en tren hacia la frontera norte para salir de Francia.

En la detención e intento de extradición de Manuel Portela Valladares, intervinieron directamente los servicios franquistas a través de la embajada española en París. Los protagonistas fueron los policías españoles de incógnito en Francia y el agente francés colaborador Victor Druillet, escogido personalmente por Barroso y Lequerica. El ex diputado de las Cortes Españolas, que lo fue desde 1905 hasta 1936 sin interrupción, fue también, durante la República, gobernador general de la Generalidad de Cataluña, ministro del Interior y presidente del Consejo de Ministros. En 1938, a la edad de 71 años, se exilió a Francia, donde residió entre París y Marsella. En diciembre de 1940 su relativa calma en el exilio fue perturbada por el inicio de interrogatorios y registros por parte de un grupo de agentes de la policía francesa, encabezados por Druillet, bajo una petición del embajador Lequerica.

El primer registro en su domicilio se produjo el 9 de diciembre de 1940. De los cuatro policías, identificados como *franceses*, ninguno exhibió acreditación alguna.

25. Ibidem, «Préfecture de Seine-et-Oise. Police d'Etat. Commissariat de la Circonscription». *Déclaration de M. Ramon Cereza, 31 ans, chauffeur au service de M. Álvarez del Vayo, Villa Casa Marga Hameau de Bellevue, à Montgeron.*

Solamente dos eran realmente franceses, uno era un policía español y el cuarto era un empleado del consulado de España en Marsella. De su residencia en Marsella se llevaron todos los objetos de valor y la documentación que les pareció más políticamente importante. También requisaron los fondos personales que le quedaban: 395.000 francos en cupones franceses, 200 acciones nominativas de una sociedad francesa y una pintura de gran valor. No le fue entregado ningún tipo de recibo o inventario sobre todo lo requisado. La primera excusa para entrar a expoliar su residencia fue que Portela Valladares era acusado de ser el «jefe de un complot en contra del Generalísimo Franco, Jefe del Estado español». La acusación formal devino, al final de la jornada, en la participación de Portela en el «robo» de numerosas cajas de joyas y valores en Le Boulou –en los Pirineos– pertenecientes a España y «sacadas ilegalmente por los rojos del país».

La inculpación la dirigió el juez de Instrucción de Cusset. Esta acusación formal era directamente amparada por la justicia francesa porque respondía a la colaboración policial relativa al pacto francoespañol, que permitía la actuación de la Comisión de Recuperación de Bienes en el Extranjero –Francia– dirigida por Barroso. Portela fue detenido el mismo día y fue interrogado en la comisaría durante cinco días más. Después fue conducido a la prisión de Chave, sin los medicamentos que necesitaba y sin posibilidad de recibir visitas o alimentos. Fue finalmente liberado el día 24 de diciembre. Sin embargo, no pudo recuperar ninguno de sus bienes ni documentos. Igualmente, se le prohibió el permiso que, ante la peligrosa situación en Francia, había solicitado para emigrar a México y, finalmente, se le dictó una orden de «obligación de residencia» sin posibilidad de libre movimiento<sup>26</sup> ni de salir del país. Una de las razones que permitieron su libertad fue el informe que el mismo Portela Valladares envió al secretario de Estado y ministro de Justicia francés, insistiendo en el hecho de que policías franquistas participaron en las detenciones y el expolio de refugiados políticos –su caso era un ejemplo– en suelo francés. Dicho informe generó una investigación interna sobre la sección especial de la policía francesa, que respetaba los acuerdos hispanofranceses, pero no podía permitir ciertos métodos que, judicialmente, eran ilícitos. La denuncia –informe– presentada por Portela Valladares sirvió de precedente para juzgar, más adelante, los procedimientos del inspector Druillet.

Otra interpretación muy diferente dieron al caso las autoridades españolas que, habiendo recuperado parte de los bienes de Portela, en febrero hicieron la demanda formal de extradición para poderlo juzgar en España. El embajador Lequerica, en ese mismo sentido, replicó ante el mismo almirante Darlan, ministro del Interior de Vichy, a favor de la actuación policial de Druillet y de sus gestiones para perseguir refugiados en estos términos:

---

26. Informe de Portela Valladares al secretario de Estado y ministro de Justicia francés quejándose de la persecución y el expolio recibido. Exteriores, embajada de España. AGA. Doc. 11325: Portela Valladares y Álvarez del Vayo.



*Monsieur le Ministre,*

*J'ai l'honneur de porter à la connaissance de Votre Excellence que pour obtenir l'efficacité désirable pour l'exécution des accords Bérard-Jordana, l'Ambassade d'Espagne aurait grand intérêt à assurer les services de l'Inspecteur DRUILLET, V. pour la surveillance des rouges espagnols. Cet inspecteur a déjà rendu de signalés services et l'Ambassade serait désireuse d'utiliser son expérience.*

*Je remercie vivement Votre Excellence de l'accueil qu'elle voudra bien réserver à cette demande et la prie d'agréer l'assurance de la très haute considération.*

*L'Ambassadeur d'Espagne.<sup>27</sup>*

Un caso mucho más complejo fue el de Lluís Nicolau d'Olwer. Con la imposibilidad de tratar aquí su caso con más detalle, presentar unas pinceladas de su detención puede servir de ejemplo para ver hasta qué punto la situación fue complicada en Francia durante 1940 y 1941. Antiguo ministro de la República y dirigente del partido Acció Catalana Republicana, fue en el exilio presidente de la JARE en Francia, entidad impulsada por Indalecio Prieto y creada en julio del 1939 por la Diputación Permanente de las Cortes de la República para socorrer a los refugiados con los fondos que habían podido sacar de España al finalizar la Guerra Civil. El 8 de junio, Nicolau d'Olwer huía de París, con los bienes y documentos que pudo, para buscar refugio en el sur de Francia. La documentación más importante de la JARE y la potestad sobre sus fondos le fue entregada a la legación mexicana, estrategia que ya había pactado con Indalecio Prieto desde México. El 15 de julio de 1940 el embajador Lequerica y el coronel Barroso presentaron una querrela en contra de Nicolau d'Olwer, acusado de tener en su poder parte del «tesoro de la República» y del fondo de la JARE, que España quería recuperar.<sup>28</sup> El día 18 registraron su domicilio, expoliaron los bienes que encontraron y le detuvieron en el pueblo de Cusset. En ese mismo tribunal local sería también tramitado todo su caso. El proceso de Nicolau d'Olwer fue especialmente complicado y creó un dossier judicial muy extenso. También era un caso ciertamente emblemático: un tribunal y un juez francés debatían una querrela que España presentaba contra un alto cargo de la República que era defendido por republicanos exiliados, por la representación de México y por tres letrados franceses para avalar la jurisdicción. En este caso se mezclaron la intervención desde el primer día de la legación mexicana y su representante, Luis I. Rodríguez. Se buscaron, además, buenos abogados: Valanciano, catedrático de París; P. Perrod, de la Corte de Lyon; E. Épinat, decano en Vichy, y Eduard Ragasol y Antonio María Sbert, abogados de Barcelona.<sup>29</sup> Los esfuerzos fueron vanos. Y, sin poder liberarlo, estuvo encerrado más de medio año. La acusación y el proceso legal se convirtieron en chantaje. Lequerica y Barroso, en nombre de España, le ofrecieron la libertad condicional a cambio de una suma muy importante de dinero, convirtiendo su causa en un periplo de negociaciones oficiosas interminable.

27. Nota de Lequerica a Darlan. AGA. Doc. 11325: Portela Valladares y Álvarez del Vayo.

28. BENET I MORELL, Josep, *op. cit.*, p. 174.

29. *Misión...*, *op. cit.*, doc. 361, p. 292.

Aún así, fue detenido dos veces más en 1942 y en 1944 por los alemanes. Pero el proceso más delicado para Nicolau d'Olwer fue el vivido en la primera detención. Interrogado por la policía de Vichy, se abrió un proceso verbal llevado a cabo por el juez Roussel, del Tribunal de Cusset. Dotado con un pasaporte mexicano, los servicios de información franceses sabían perfectamente quién era Nicolau d'Olwer. Del expolio en su domicilio, resultaron incautados y entregados a la delegación española en Vichy, joyas y billetes por valor de 910.000 francos. En su declaración –*Procès Verbal*–,<sup>30</sup> Nicolau d'Olwer afirmó que el dinero formaba parte de lo poco que quedaba de los fondos de la JARE, que «había gastado ya los 31.665.695 francos que disponían para el ayuda a los republicanos españoles»<sup>31</sup> La documentación que le inculcó en mayor medida y le hizo permanecer en la cárcel fueron los más de 700 documentos públicos y privados sobre: el Banco de España, del cual fue gobernador durante la República; el oro de Negrín –según documentos, 27 toneladas–; documentación de la JARE, y las cartas y epístolas cruzadas con otros políticos antifranquistas. También descubrieron dos cuentas bancarias con unos 7 millones de francos (en la Chase Banque) y valores de la Compagnie Transatlantique. Las acusaciones que recayeron sobre él, sumadas al descubrimiento de esas dos cuentas bancarias, iniciaron el proceso de chantaje: los millones para la España de Franco a cambio de su libertad. En resumen, ante esta delicada situación, Eduard Ragasol y Luis I. Rodríguez, de la legación mexicana, abrieron un turno de conversaciones con el abogado de la embajada española, M. Carabiber, para que fuera retirada, previo acuerdo de las autoridades de Madrid (Serrano Suñer), la querella presentada por Lequerica al Tribunal de Cusset. Una primera entrevista entre Rodríguez y Carabiber muestra el inicio del chantaje:

...el gobierno de Madrid, por conducto de su representación diplomática en Francia, se manifestaba «dispuesta a perdonar [?] a Nicolau d'Olwer si recibía por ello la suma de 20.000.000 de francos»... Carabiber, quien, autorizado plenamente por el embajador Lequerica para ultimar este asunto, no tuvo empacho en transmitirme tan indigna proposición:

–¿Qué vamos a hacer, señor ministro? De que Nicolau se pudra en la cárcel por falta de ayuda, a que salga de allí debido al esfuerzo de sus amigos, por importante que éste sea, es preferible lo último.

–Y ¿no le repugna el procedimiento?

–Ya lo creo; mucho he reflexionado antes de intervenir en esto, pero los tiempos que corren no guardan moderación para nadie. Además, la vida del acusado bien vale los 20.000.000 que se reclaman. Es tan fecunda... Después sería tarde; quizás nos arrepintiéramos de no haber resuelto...

–No tengo autorización para hacerlo.

–Ni tampoco el señor Lequerica para plantearlo. Se trata simplemente, en este caso, de un entendimiento confidencial entre ustedes, en el que yo sirvo de amigable componedor. Más tarde vendrán los permisos oficiales si es que éstos se imponen. Por ahora no hay sino el deseo común de salvar a Nicolau. ¿El *modus operandi*? Muy

30. *Procès Verbal contre Nicolau d'Olwer*. Doc. de la embajada de España en París. Exteriores. AGA.

31. Documentación del proceso de Nicolau d'Olwer. Embajada de París. Exteriores. AGA.

sencillo: dinero ¿Cuánto? Equis cantidad. Si le parece exagerada la que señalo, puede proponer la que a su juicio convenga. Millones más, millones menos, no serán un obstáculo insuperable para alcanzar el efecto que se persigue.

—¿Se olvida usted de la justicia francesa?

—¿Cómo voy a ignorar la acción de sus tribunales?

—¿Entonces?

—Pues no veo problema. La parte civil constituye la clave del proceso. Si la embajada de España la representa... allá el señor Lequerica para encontrar la fórmula. No le extrañe, señor ministro; quien manda, manda. Hemos perdido la guerra. Ni Churchill, ni Roosevelt, la han ganado. Son Hitler, Mussolini, Franco y Laval quienes empuñan el cetro de la victoria. ¿Vamos a oponernos a sus designios? Mereceríamos vivir en un manicomio.

—Le recuerdo que está hablando con un mexicano. Mi patria no tiene la condición de la suya. Amamos la libertad y hasta ahora nadie ha humillado nuestra bandera.

—Tiene razón; esta pobre Francia me saca de quicio.

—No lo he dicho por ofenderlo.

—Ni tampoco mis palabras llevaron esa intención. Medite serenamente lo de Nicolau. Aquí están mis señas. Ya me llamará cuando le parezca oportuno. Hasta otra vista.

Lo miré largamente mientras atravesaba el jardín para perderse más allá de la muralla.

Siquiera le debía haber confirmado mi juicio respecto a Franco.

Era este hombre, quien tanto se ufana de honesto, el que venía a golpear mi puerta, por conducto de su embajador, para venderme la libertad de uno de sus más ilustres compatriotas.

Si lo ha acusado de criminal, ¿por qué no deja que la justicia de un país amigo le aplique la sanción que le corresponda, en lugar de empeñarse en negociar su destino?

Si lo sabe inocente, ¿por qué reclama una fortuna a cambio de la tranquilidad que merece?

Y así se llama caudillo...

¡Qué asco de bandolero!<sup>32</sup>

Por otra parte, el mismo coronel Barroso se entrevistó tres veces con Ragasol para pactar la liberación. Primero, con el consentimiento del ministro Serrano Suñer, se pidieron 20 millones de francos. Al final de las tres reuniones «de regateo», la libertad se fijó en 9 o 10 millones. El pago del chantaje fue aceptado por Prieto y el gobierno mexicano, porque, a parte de las razones obvias del peligro que corría la vida del detenido, las actividades de la JARE en Francia estaban prohibidas, y pensaron que los fondos podían ser destinados a resolver satisfactoriamente esa causa. Al final, esta vez, el dinero compró la libertad de Nicolau d'Olwer. El último obstáculo fue puesto por la justicia francesa, que no aceptó la liberación, pues, ante la complicada situación, el tribunal de Cusset pasó el asunto a la Cour d'Appel de Riom. Allí también se dirigió Ragasol para negociar la libertad y volver a insistir para que la embajada franquista presionara al procurador general de Riom para que aceptara la retirada de la querella y la puesta en libertad de Nicolau d'Olwer. Aceptada la liber-

32. *Misión...*, *op. cit.*, doc. 382, p. 304.

tad, Ragasol, personalmente, fue el encargado de entregar al abogado Carabiber los dos cheques. Éste le firmó un recibo que decía:

*Ces deux chèques devant être remis par mes soins à M. le colonel Barroso, attaché militaire d'Espagne, pour obtenir la mise en liberté provisoire de M. Nicolau d'Olwer, conformément à l'accord négocié et réalisé par mes soins avec l'Ambassade d'Espagne.*<sup>33</sup>

Después de todo el periplo, el 14 de febrero recuperaba la libertad de forma condicional, libertad que vería arrebatada en dos ocasiones más porque, contra su persona, el gobierno franquista había urdido una «trampa» añadida: aunque retiró la querella y cobró el dinero, por la vía ordinaria y oficial había propuesto y mantenido el nombre de Nicolau d'Olwer en la lista de demandas de extradición.

### **Punto y seguido**

Como se ha podido comprobar, cada caso, a modo de breve ejemplo, tuvo sus diferentes y particulares procedimientos. Seguramente, el denominador común se encuentra en el hecho de que los perseguidos lo fueron *materialmente* por la obsesión de recuperación de bienes y lo fueron *políticamente* porque los casos se tradujeron en represión directa: en detenciones efectivas, en persecuciones, en configuración de listas de información y en demandas de extradición. En según qué casos todas las formas represivas fueron aplicadas a la vez.

Las demandas de extradición las tenemos que analizar más allá de la intervención mexicana a favor de los refugiados políticos. Los acuerdos francoespañoles negaban la extradición por causas políticas. Por eso el régimen franquista alegó motivos penales, como robos, asesinatos, usurpación, crímenes, etc. El Estado francés no sólo practicó detenciones arbitrarias, sino que cursó las demandas de extradición, muchas de las cuales provocaron conflictos internos entre la justicia y el gobierno de Vichy. Por suerte, la mayoría fueron desestimadas. El tema merece un estudio más a fondo. Aún así he podido comprobar que, hasta 1960, 186 demandas llegaron a ser cursadas oficialmente. De éstas, 51 fueron aceptadas, 39 rechazadas –28 de las cuales por motivos políticos– y, en total, se produjeron 56 demandas más que no llegaron a ser cursadas legalmente por el gobierno francés.<sup>34</sup> El tema, complejo en sí mismo, por la mezcla de legislación internacional, de acciones secretas, de procesos policiales y judiciales complejos, y un largo etcétera, también lo es por su dificultosa investigación: la documentación está sumamente dispersa y dividida entre las administraciones española y francesa, y, dentro de éstas, entre los diferentes servicios o ministerios implicados, sobre todo Justicia, Exteriores e Interior. No obstante, la documentación interpretada intenta mostrar un mapa general de lo que fue esa «represión exterior» del régimen franquista en contra de todo posible poso parlamentario y político de la República. En este sentido, nos acerca un poco más al estudio del genocidio franquista contra la vida democrática de nuestro país.

33. *Ibidem.*

34. Doc. del Ministerio de Justicia francés. *Dossiers Extraditions*. CAC, M. Justicia, 19960283, art. 6.

## ANEXO

### **Relación de los altos funcionarios republicanos que mantuvieron su refugio en Francia después del convenio**

*(Archivos de la legación de México)*

*Vichy, septiembre de 1940*

#### RESPONSABLES DE PRIMER GRADO PARA LOS EFECTOS DE EMIGRACIÓN

##### *Presidentes de la República*

- D. Manuel Azaña Díaz
- D. Niceto Alcalá-Zamora Torres

##### *Presidente del Parlamento*

- D. Luis Fernández Clérigo

##### *Presidente del Tribunal de Garantías Constitucionales*

- D. Pedro Vargas Guerendiáin

##### *Presidente del Parlamento de Cataluña*

- D. José Irla y Bosch

##### *Ministros y ex ministros de la República*

- D. Francisco Largo Caballero
- D. Manuel Portela Valladares
- D. Luis Nicolau d'Olwer
- D. Jaime Agudé Miró
- D. Juan Lluhí Vallescá
- D. Segundo Blanco
- D. Mariano Ansó
- D. Julio Just Gimeno
- D. Miguel Maura Gamazo
- D. Francisco Barnés
- D.<sup>a</sup> Federica Montseny
- D. José Moix Regás
- D. Tomás Bilbao Hospitalet
- D. Paulino Gómez Sáez
- D. Rafael Guerra del Río
- D. Miguel Santaló Parvorell
- D. Gabriel Franco
- D. Agustín Viñuales
- D. Claudio Sánchez Albornoz
- D. Juan Peiró Belis
- D. Juan Hernández Sarabia

### *Consejeros y ex consejeros del Gobierno de Cataluña*

- D. José Tarradellas Joan
- D. Antoni M.<sup>a</sup> Sbert Massanet
- D. Buenaventura Gassol
- D. Martí Rouret Callol
- D. Carlos Martí Feced
- D. Martín Barrera Maresma
- D. Juan Ventosa Roig
- D. Antonio Xirau Palau
- D. Pedro Mias Codina
- D. Juan Puig Ferrater
- D. J. Juan Domenech
- D. Francisco Isgleas
- D. Rafael Closas Cendra
- D. José Dencás Puigdollers
- D. Artemio Aguadé Miró
- D. Pedro Herrera

### *Consejeros del gobierno vasco*

- D. Jesús M.<sup>a</sup> De Liezaola Sánchez
- D. Gonzalo de Nardiz
- D. Santiago Aznar
- D. Juan de los Toyos
- D. Juan Gracia
- D. Telesforo de Monzón
- D. Heliodoro de la Torre Larrinaga

### *Diputados y ex diputados a Cortes*

- D. Leandro Pérez Urria
- D. Jesús de Miguel y Lancho
- D. Francisco Gómez Hidalgo
- D. Pedro Ferrer Batlle
- D. Julio Jáuregui
- D. Valeriano Casanueva
- D. Eduardo Frápolli
- D. Rafael Picavea
- D. Manuel Muñoz González
- D. Melchor Guerrero Periago
- D. Félix Templado
- D.<sup>a</sup> Victoria Kent
- D. Manuel Jiménez Molina
- D. Ramón Viguri
- D. Claudio Atmetlla
- D. José Díaz Fernández
- D. Juan M.<sup>a</sup> Sánchez Caballero
- D. Jaime Comas Jo
- D. Enrique Navarro Esparcia
- D. Esteban Mirasol
- D. Mariano Tejero
- D. Luis Fernández Ballesteros
- D.<sup>a</sup> Julia Álvarez Resano
- D. Manuel Torres Campaña
- D. Mariano Joven Hernández
- D. Rodolfo Llopis
- D. Bernardino Valle
- D. Honorato de Castro
- D. Fernando Valera Aparicio
- D. Manuel Martínez Risco
- D. Federico Martínez Miñana
- D. Emiliano Díaz Castro
- D. Alejandro Viana
- D. Manuel Muñoz Martínez
- D. José A. Trabal
- D. José M.<sup>a</sup> Lasarte
- D. Vicente Fe Castell
- D. Carlos Hernández Zancajo
- D. Ricardo Gasset
- D. Manuel Robles
- D. José Maldonado González
- D. Manuel Pérez Jofre
- D. Faustino Valentín Torrejón
- D. Jerónimo Gomáriz Latorre
- D. Joaquín Lacasta
- D. Emilio Baeza Medina
- D. Ramón González Sicilia
- D. Julián Borderas Pallaruelo

- D. Pedro Rico López
- D. Pascual Tomás
- D. Juan Bañeras
- D. Faustino Ballvé
- D. Antonio Pasagali
- D. Juan Puig Pujades
- D. Luis Cordero Bel
- D. Gabriel Pradal
- D. Miguel Pérez Martínez
- D. José Pla Armengol
- D. Benigno Ferrer
- D. Ramón Nogués Biret
- D. Bruno Alonso
- D. Pedro García García
- D. Fulgencio Díaz Pastor
- D. Miguel Amilibia
- D. Eladio Fernández Egocheaga
- D. José Ferret
- D. Hermenegildo Casas
- D. Jerónimo García Gallego
- D. Francisco Guallart
- D. Eduardo Castillo Blasco
- D. Benito Artigas Arpón
- D. Ildefonso Beltrán
- D. Francisco de P. Janer
- D. Enrique de Francisco
- D. Federico Alba Vidarte
- D.<sup>a</sup> Matilde de la Torre
- D. Pablo Padró
- D. Maximiliano Martínez
- D. Juan Company Jiménez
- D. Enrique Cerezo Senis
- D. Ginés Ganga
- D. Manuel García Muñoz
- D. Juan José Cremades
- D. Mariano Rubió Tudurí
- D. Juan Loperena
- D. Eugenio Arauz
- D. Gregorio Villarías
- D. Antonio Ramos
- D. Sebastián Banzo
- D. Manuel García Becerra

*Ex diputados al Parlamento de la República*

- D. Fermín Blázquez

*Miembros del Consejo de la JARE*

- D. José Arechabaleta Arnábar
- D. Narciso Vázquez Torres
- D. Antonio Escofet Mercé

*Subsecretarios, directores generales, gobernadores civiles*

- D. Antonio Fernández Bolaños
- D. José Quero Morales
- D. Juan Casanellas
- D. Santiago Pi Sunyer
- D. Andrés Saborit
- D. Mariano Rojo
- D. Carlos de Juan Rodríguez
- D. Máximo Meyer López
- D. Enrique Conde-Salazar
- D. Juan Arroquia Herrero
- D. Vicente Gaspar
- D. Juan Morata Cantón
- D. José Montañés Lerena
- D. Braulio Solsona
- D. José Sastre Torruella
- D. Ramón Sanahuja
- D. Francisco Puig Espert
- D. Ramón Santacreu
- D. Amadeo Oliva
- D. R. Montoro Orts
- D. José Alonso Mallol
- D. José Ignacio Alberti
- D. Eduardo Cuevas de la Peña
- D. Fernando Redondo
- D. Leopoldo Noguer Comet
- D. José Puig Elías



- D. Miguel Cuevas y Cuevas
- D. Alfonso Ayensa
- D. Miguel Viescas
- D. Felipe de la Lama Noriega
- D. Trifón Gómez San José
- D. José M.<sup>a</sup> Fernández Clérigo
- D. Emilio Gómez García
- D. Fernando Torrijos
- D. Ramón López Andueza
- D. Miguel Armentia Núñez
- D. José Calviño Ozores
- D. Juan Rodríguez Papasseit
- D.<sup>a</sup> Ester Anfiels
- D. Antonio Pérez Torreblanca
- D. Mateo Hernández Barroso
- D. Ángel Rizo
- D. Ramón López Andueza
- D. Salvador Quemades
- D. Manuel Martín Galiano
- D. Desiderio Ortega León
- D. Antonio Ruiz
- D. Manuel Muíño Arroyo
- D.<sup>a</sup> Matilde Cantos
- D. Julián Sánchez Orostarbe
- D. José Alsina

#### *Diputados al Parlamento de Cataluña*

- D. Juan Casanovas Maristany
- D. Antonio Rovira Virgili
- D. Jaime Serra Hunter
- D. Laureano Dalmau
- D. Francisco Arnau Cortina
- D. Pedro Cerezo Hernández
- D. J. Mora
- D. J. Magre
- D. Miguel Guinart Castellá
- D. Jaime Simó Bofarull
- D. Enrique Canturri Ramonet
- D. Francisco Riera
- D. Humberto Torres
- D. Francisco Farreras Durán
- D. José Companys
- D. Pablo Romeva
- D. Pedro Blasi
- Dr. Ribas Soberano
- Dr. Battistini
- D. Carlos Gerhard
- D. Juan Soler Bru

#### *Subsecretarios y directores generales de la Generalidad de Cataluña*

- D. Ramón Frontera Bosch
- D. Eduardo Ragasol
- D. Juan Sauret García
- D. Juan Tauler Palomeras
- D. Antonio Dor Arxer
- D. José Fontbernat
- D. Manuel Galés
- D. Joaquín Bilbeny
- D. Luis Mestres Capdevila
- D. Javier Casademunt Arimany
- D. Francisco Viadiu
- D. Pedro Lloret Ordeix
- D. Rafael Tassis Marca
- D. Joaquín Dardalló Altés
- D. Jaime Miravittles Navarra
- D. Román Planes Plana

#### *Secretarios generales y directores generales del gobierno vasco*

- D. Antonio de Irala e Irala
- D. Vicente de Amézaga
- D. Manuel Taramona
- D. Lucio de Arechabaleta Arnábar
- D. Ángel de Anucita Echevarría
- D. Jesús Luisa Esnaola
- D. Javier de Cortázar Manso de Zúñiga
- D. León Urriza Berraondo
- D. Luis Bilbao Líbano
- D. Pedro de Gárate Azkárraga
- D. Adrián de Ugarte
- D. Federico de Zabala

- D. Ángel Echániz
- D. Julio Calle Cabieces
- D. Alfredo Ruiz del Castaño
- D. Joaquín Bustos
- D. Francisco Velar Jaureguibeitia
- D. Francisco de Arregui Fernández
- D. Laureano Lasa
- D. José Sampedro
- D. Juan Callén
- D. Enrique Orueta Anza
- D. Paulino Gómez Beltrán
- D. Juan José Basterra

### *Militares (generales)*

- D. José Riquelme
- D. Pedro de la Cerda Mollinedo
- D. Valentín Fuentes
- D. Mariano Gamir de Ulibarri
- D. Cecilio Bedia de la Caballería
- D. Ciriaco Brandaris

### *Militares (coroneles)*

- D. José Cerón
- D. Manuel Fe Llorens
- D. Antonio Vidal Loriga
- D. Enrique Bosch
- D. Julián Aguado
- D. Ángel Martínez Peñalver
- D. Pedro Sánchez Plaza
- D. Carlos Redondo
- D. Alfonso de los Reyes
- D. Francisco Albert
- D. César Blasco
- D. José González Morales
- D. Mariano Salafranca
- D. José Luis Fuentesv
- D. Aureliano Álvarez Coque de Blas
- D. Enrique Pérez Farrás
- D. Ricardo Giménez e la Beraza
- D. Juan Alcázar
- D. Jesús Velasco
- D. Arturo Mena Roig
- D. José Luis Coello de Portugal
- D. Mauricio Sánchez de la Parra
- D. Fernando Claudín Jareño
- D. Salvador Revueltas Mustienés
- D. Julio Mangada
- D. Mariano Trucharte Samper
- D. Emilio de Alzugaray Goicoechea
- D. Pedro Arredondo
- D. Luis Romero Bazart
- D. José Perea Capulino
- D. Manuel Estrada
- D. Francisco del Rosal Rico
- D. J. Pastor
- D. Gustavo Montaud
- D. Fernando Redondo
- D. César Madariaga
- D. José Martínez Vallespir
- D. Primitivo Peire
- D. Julián Minguillón

### *Militares (tenientes coroneles)*

- D. Eduardo Picazo Burló
- D. Carlos Romero
- D. Francisco Giménez Ruiz
- D. Miguel Pardo Moya
- D. Luis Florez González
- D. Felipe Gómez Pallette
- D. Roger Espín Alfonso
- D. Antonio Muro Gómez
- D. Alipio Díaz Calleja
- D. Gabriel Izquierdo Giménez

- D. Alberto Arrando Garrido
- D. Ricardo Vallina Pasarón
- D. Bartolomé Montaner Cirici
- D. Cipriano Mera
- D. Mariano Buxó Martín
- D. Fernando Talavera Campos
- D. Luis Menéndez Maseras
- D. Leopoldo Ramírez Giménez
- D. Emeterio Jarillo Orgaz
- D. Enrique Domingo
- D. José de la Roquette
- D. Alfredo Semprún
- D. Vicente Guarner
- D. Edmundo Sanjuán Cañete
- D. Francisco Muñiz Rodríguez
- D. José Mestre Vidal
- D. Carlos Abbad
- D. Francisco Soro
- D. Luis Morales
- D. Feliciano Escalona Agraz
- D. Ángel Salavera
- D. Atilano Sierra
- D. Eleuterio Díaz Tendero
- D. Javier de Linares
- D. Antonio Buitrago
- D. J. López Tovar
- D. Ismael Palau Blasco
- D. Fernando Alonso de Medina

#### *Militares (comandantes)*

- D. Enrique Martínez Albadalejo
- D. Juan Santaliestra Bailac
- D. Francisco López Gatell
- D. Máximo Giménez Labrador
- D. José Guarner
- D. José Luis González Mangado
- D. Manuel Carcelles
- D. Tomás Guerrero Ortega
- D. Valentín Riesco
- D. Gerardo Ferrando Talavera
- D. Juan Manuel Galván Garrido
- D. José González Fernández
- D. Jaime Bosc Biosca
- D. Valero Muñoz Ayarza
- D. José M.<sup>a</sup> del Romero Fernández
- D. José García Miranda y Esteban Infante
- D. Francisco Costell Salido
- D. José Juan Saura
- D. Octavio Conde
- D. José Peláez
- D. J. Comba
- D. J. Boloix
- D. Federico Tarrida Castells

#### *Militares (comisarios)*

- D. Juan Morales Marquina
- D. Andrés Semitiel Rubio
- D. Pedro Puig Subinyà
- D. Miguel Checa Cuartero
- D. Víctor Torres
- D. Emilio Manuel Gassent
- D. Amadeo Falomir Silvestre
- D. Francisco Sánchez de las Matas Roca
- D. José Nadal Martí
- D. Luis Carralero
- D. Jesús Ibáñez
- D. Peregrín Gurreea Chuliá
- D. Roberto Espinosa Verdú

#### *Militares (capitanes)*

- D. Carlos Vega Killius
- D. Sebastián Zamora Medina
- D. Francisco Zamora Medina
- D. Antonio Moreno Saavedra

*Magistrados*

- D. Alberto Paz Mateos
- D. Leopoldo Garrido Cavero
- D. José Vallés Fortún
- D. Fernando Abarrátegui Pontes
- D. Mariano Granados Aguirre
- D. Eduardo Iglesias Portal
- D. Miguel Torras Roldán
- D. José Fernández Orbeta
- D. Gerardo Fentanes
- D. José de Eizaguirre
- D. José Serrano Pacheco
- D. José Aragonés Champín
- D. José Gomis
- D. Ángel Velilla Sarasola
- D. Enrique Manaut Viglietti
- D. José Manaut Nogués
- D. Joaquín Bohigas
- D. Magín Castro Muntañola
- D. Pedro Garau Contesti
- D. Ramón Chorro Llopis
- D. Antonio Martín de Nicolás
- D. Vicente Donat
- D. José Miquel Ilario
- D. Sergio Andión
- D. José Martí de Vesses
- D. Antonio Horma
- D. Dionisio Terror
- D. Germán Iñurrátegui Peñagaricano
- D. J. Bonmatí
- D. Ángel de la Fuente
- D. J. Boronat Recasens
- D. Lino Martín Carnicero
- D. Luis Moles Marquina
- D. Francisco Blasco Fernández-Moreda
- D. Emilio Carles
- D. Miguel Moreno Laguia
- D. Manuel Hernando
- D. Víctor Galiana Uriarte
- D. Manuel Pomarés Monleón
- D. Santiago Pérez Fernandez de Castro
- D. Francisco Basterrechea
- D. Antonio Fleitas Santana
- D. Manuel Alba Bauzano
- D. J. Durán d'Ocón
- D. Ángel Samblancat
- D. José Barba Porret
- D. José Vidal Llecha
- D. José Bertrán de Quintana
- D. J. Surribas
- D. Jesús Pinilla
- D. Daniel Malla
- D. J. Tolosa Martret
- D. Francisco de Mora de la Gándara
- D. Andrés Hurtado del Valle
- D. Ildefonso Gurruchaga Ansola

*Dirigentes de organizaciones políticas y sindicales*

- D. Manuel Huerta
- D. Ramón Castán
- D. Manuel Pastoriza Ordóñez
- D. Antonio Andreu Abelló
- D. Juan Cornudella
- D. Ramón Estruch Ripoll
- D. Ramón Peypoch
- D. Antonio Romigosa
- D. Julio Gascó Zaragoza
- D. Isidro Sánchez
- D. José Navarro Costabella
- D. Marcelino Perelló
- D. José Donat
- D. Ricardo Pardo
- D. Enrique López Sevilla
- D. Toribio Echevarría
- D. Antonio Llanea
- D. Antonio Marcén
- D. Constantino Turiel Huerga
- D. Almiro Pérez Moratinos
- D. Agustín Fonfría Collado
- D. Melchor Font
- D. Mario Calvet
- D. Luis Areitioaurtena
- D. Tomás de Echave
- D. Luis Alfaro
- D. José Zabala Hernández
- D. Marín Civera

*Alcaldes de capitales importantes*

- D. Hilario Salvadó
- D. Domingo Torres Maese
- D. Rufino Laisera
- D. Fermín Zarza
- D. Pedro Rico

*Personalidades de alto relieve universitario, científico o literario*

- |                                    |                                          |
|------------------------------------|------------------------------------------|
| • D. Pompeyo Fabra                 | • D. Corpus Berga                        |
| • D. José Pous Pagés               | • D. J. Fernández Armengol               |
| • D. Niceto Alcalá-Zamora Castillo | • D. Rafael Moreno Puyol                 |
| • D. Carlos Riba Bracons           | • D. Bonifacio de Echegaray              |
| • D. Fernando Soldevila            | • D. José Miguel de Barandiarán          |
| • D. Jesús Bellido Golferichs      | • D. Fortunato de Unzueta                |
| • D. Baltasar Samper               | • D. José Sertuche Orduñana              |
| • D. Felio Elías                   | • D. Francisco Aguirre                   |
| • Dr. Joaquín Trias Pujol          | • D. Mario Aguilar                       |
| • Dr. Joaquín d'Harcourt           | • D. José Quílez Vicente                 |
| • D. Francisco Pujols              | • D. José M. <sup>a</sup> Lladó Figueras |
| • D. Enrique Moles                 | • D. Emilio Ayensa                       |
| • D. Rafael de Buen                | • D. José de Lekaroz                     |
| • D. Emilio Herrera                | • D. Julián Tellaeché                    |
| • D. Alejandro Galí                | • D. Valentín Dueñas                     |
| • D. Antonio Fajardo               | • D. Alejandro de la Sota                |
| • D. Diego Ruiz                    | • D. José Villalonga                     |
| • D. José de Urresti               | • D. Benigno Belausteguigoitia           |
| • D. Vicente Senosiáin             | • D. <sup>a</sup> Teresa de Azkué        |
| • D. Pablo Bedarráin               |                                          |

## *La alternativa corporativista. Eduardo Aunós Pérez y la Organización Corporativa Nacional*

CECILIA GUTIÉRREZ LÁZARO, *Universidad de Cantabria*

Las disfunciones y conflictos sociopolíticos padecidos por las sociedades liberales europeas a consecuencia de la «cuestión social» impulsaron un proceso de revisión de los principios en los que se sustentaba el funcionamiento de los estados liberales del continente desde finales del siglo XIX. Proceso que se concretó tanto en la reformulación del propio pensamiento liberal –New Liberalism, solidarismo, reformismo social...–<sup>1</sup> como en la elaboración, desde las posiciones más diversas del espectro ideológico, de una serie de propuestas políticas como alternativas al modelo de parlamentarismo partidista del liberalismo –democracia industrial en sus diversas acepciones, fascismo, corporativismo autoritario...–,<sup>2</sup> con las cuales se pretendía solventar las deficiencias de representatividad que presentaban los regímenes políticos europeos.

Nuestra intención será abordar en la ponencia una de esas propuestas de representación alternativa: la que elaboró y puso en práctica Eduardo Aunós Pérez (ministro de Trabajo) durante la Dictadura de Primo de Rivera y que fue conocida como *Organización Corporativa Nacional*. A través de ella procuraremos acercarnos al concepto de estado que subyace en el proyecto corporativista y al sistema de representación parlamentaria para el que, según su autor, la Organización Corporativa Nacional podía servir de base.

1. BELLAMY, Richard. *Liberalism and Modern Society*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1992.

FREEDEN, Michael. *The New Liberalism. An Ideology of Social Reform*. Oxford: Clarendon Press, 1978.

SUÁREZ CORTINA, Manuel. *La Crisis del Estado Liberal en la Europa del Sur. II Encuentro de Historia de la Restauración*. Santander: Sociedad Menéndez Pelayo, 2000.

2. BARRIO ALONSO, Ángeles. *El sueño de la Democracia Industrial. Sindicalismo y democracia en España*. Santander: Universidad de Cantabria, 1996.

LUEBBERT, Gregory M. *Liberalism, Fascism, or Social Democracy. Social Classes and the Political Origins of Regimes in Interwar Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1991.

MAIER, Charles S. *La refundación de la Europa burguesa. Estabilización en Francia, Alemania e Italia en la década posterior a la I Guerra Mundial*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.

WILLIAMSON, Peter J. *Varieties of Corporatism. Theory and practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

## Eduardo Aunós Pérez

La Organización Corporativa Nacional fue la respuesta elaborada por la Dictadura de Primo de Rivera para solventar los graves problemas sociales que el sistema de relaciones laborales liberal había generado en España. Y aunque el dictador fue durante todo su mandato oficialmente responsable de las decisiones y proyectos de su equipo de gobierno, en la práctica el mecanismo de elaboración de todos los programas respondía a un esquema en el que él se limitaba, generalmente, a marcar la pauta y objetivos a alcanzar a través de ellos, mientras que la elaboración doctrinal y legal de las propuestas quedaba en manos de sus colaboradores. De tal manera que, para tratar de determinar cuáles fueron los fundamentos ideológicos en los que se cimentó el primer sistema de relaciones laborales de ámbito nacional que se trató de implantar en España en el siglo xx, en qué sentido la Organización Corporativa Nacional constituyó una ruptura con el concepto de estado liberal y una alternativa sería al modelo de representación partidista en el que se cimentaba el sistema político español desde 1874, resulta imprescindible acercarse al pensamiento político de la persona que se ocupó de su redacción, Eduardo Aunós.

La trayectoria política y la evolución del pensamiento político de Eduardo Aunós<sup>3</sup> fueron profundamente determinados por el contexto histórico en el que inició su andadura política, es decir, tanto por la definitiva quiebra del sistema político canovista que se produjo tras el final de la Primera Guerra Mundial como, primordialmente en cuanto a su pensamiento social, por la demostrada incapacidad del Estado liberal español para articular soluciones eficientes frente a la denominada cuestión social, que fue uno de los problemas, entre los muchos que afectaron a la sociedad española durante la crisis final de la Restauración, que se agravaría notablemente entre 1917 y 1923 como consecuencia del progresivo deterioro que sufrió el conflictivo modelo de relaciones laborales imperante en el país y de la consolidación de unas activas organizaciones sociales –patronales y obreras– que, desde comienzos del siglo xx y haciendo uso de diferentes estrategias a lo largo de ese tiempo, habían venido reclamando con fuerza creciente la transformación de un sistema político que, además de mostrarse incompetente para canalizar sus expectativas, según su criterio, les negaba capacidad para representar los intereses sociopolíticos de ambos colectivos.

Para comprender el alcance del impacto que esa coyuntura ejerció en él hay que tener en cuenta que en la configuración más temprana de su pensamiento político subyace un evidente antiliberalismo de carácter conservador que se alimentaba de los argumentos aportados por el maurismo<sup>4</sup> y el pensamiento de Cambó,<sup>5</sup> sobre la

3. Eduardo Aunós Pérez nació en Lérida el 6 de septiembre de 1894. Inició su carrera política en 1918 al afiliarse a la Lliga Regionalista, presentarse a las elecciones al Parlamento que se celebraron ese mismo año por la circunscripción de Sort-Viella y convertirse en el secretario político de Cambó durante los meses en que éste ocupó la cartera de Fomento en el gobierno de concentración que presidió Maura.

4. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, M. J. *Ciudadanía y Acción. El conservadurismo maurista 1907-1923*. Madrid: Siglo XXI, 1990.

5. GONZÁLEZ CUEVAS, Pedro Carlos. «Charles Maurras en Cataluña». *Boletín de la Real Academia de la Historia* [Madrid], tomo CXCv, cuaderno II (1998). Artegraf.

PABÓN, Jesús. *Cambó 1876-1947*. Barcelona: Editorial Alpha, 1999.



necesidad de transformar el desvinculado funcionamiento del sistema parlamentario español;<sup>6</sup> de los recibidos por su formación académica en la Universidad agustina de El Escorial, cuyo programa de estudios —centrado en el análisis de las disfunciones generadas por el liberalismo— le introdujo en el conocimiento tanto de las soluciones aportadas por la sociología católica ante las de carácter social, como de las del pensamiento tradicionalista frente a las de carácter político;<sup>7</sup> así como de los elaborados por sí mismo a partir de su temprano y directo conocimiento de los viciados mecanismos sobre los que se erigía el sistema electoral español como consecuencia de haber colaborado en la organización de la candidatura de su padre al Parlamento durante los comicios de 1911 y 1914.<sup>8</sup> Un antiliberalismo que se manifiesta en las críticas vertidas en sus primeros textos en contra del sistema de la Restauración y la dejación de funciones en la que, según él, habían incurrido los políticos del régimen.

Eduardo Aunós creía que la sociedad española no estaba preparada para asumir comportamientos democráticos responsables, así que sus críticas contra el sistema no se centraron tanto en el funcionamiento supervisado de las elecciones como en el mecanismo clientelar que garantizaba el encasillado y que, a su entender, estaba impidiendo llegar al ejercicio de la función pública a los mejores, en favor, exclusivamente, de los amigos políticos. En atención a este hecho, desde el comienzo de su carrera pública en 1918, defendió la idea de que era el momento de que el modelo, rompiendo con el clientelismo, dejara la gobernación del país en manos de aquellos ciudadanos que demostrasen la voluntad y el nivel de formación suficiente como para abordar la solución de los complejos problemas que afectaban al país desde el estudio científico, una perspectiva de análisis liberada de los principios ideológicos e intereses particulares que, según su criterio, estaban en el origen del mediatizado comportamiento de los políticos partidistas. Y para lo cual consideraba necesario que se produjera un recambio generacional que permitiera a los jóvenes más cualificados, a los que Aunós denominó «mandos preparados», asumir las responsabilidades del Estado.

Esta propuesta de gobierno de los técnicos, deudora de las propuestas de las minorías selectas desarrolladas por Ortega, Maeztu, D'Ors y otros pensadores europeos contemporáneos, como Pareto o Mosca, era esencial que fuese puesta en práctica, porque, para él, la solución a la crisis pasaba porque el gobierno de la nación, en manos de esos especialistas, comenzara a cimentar sus decisiones en el estudio sistematizado del mayor volumen de información estadística que fuera posible recoger sobre los diferentes problemas, porque entendía que tanto las conclusiones como las soluciones elaboradas por ellos a través de la aplicación del método científico

6. Eduardo Aunós conoció el pensamiento maurista a través de su padre, que fue jefe de la Juventud Conservadora de Lérida, y el de Cambó a través del propio líder regionalista.

7. «Origen y desarrollo de las Universidades Católicas en España». En: ÁLVAREZ DE MORALES, Antonio. *Estudios de Historia de la Universidad Española*. Madrid: Ediciones Pegaso, 1993.

RODRIGUEZ DÍEZ, José. *Más de cien años de Estudios superiores del Escorial. 1892-1998*. San Lorenzo del Escorial: R.C.U. Escorial - M. Cristina, 1998.

8. AUNÓS PÉREZ, Eduardo. *Discurso de la Vida. Autobiografía*. Madrid: Sociedad Española General de Librería, 1951.

co en el análisis de ese tipo de información eran prácticamente incuestionables.<sup>9</sup>

Una consideración, ésta, significativa de que en su pensamiento político existía, además de un fuerte componente elitista, una tendencia innegable hacia el autoritarismo en cuanto que Aunós no parecía encontrar valores positivos en el principio del disenso partidista, uno de los mecanismos básicos para el buen funcionamiento de la democracia política. Por otro lado, a pesar de que, por principio, creía que el ejército debía de permanecer al margen de las pugnas políticas, como manifestación asociada a esa misma tendencia hacia el autoritarismo y solución a aplicar, únicamente en el caso de que, aún practicando ese modelo de gobierno, la crisis llegara a poner en peligro los cimientos del orden social, también estimaba dentro de lo posible el recurrir a una dictadura militar transitoria como medio último para la estabilización del país.

Su incorporación al equipo de gobierno de la dictadura a comienzos de 1924 se produjo, así pues, al socaire de esa idea y como consecuencia del proceso de consolidación de un régimen que, después de haber marcado los límites de su propia duración en tres meses, se dispuso en aquellas fechas a organizarse para tratar de cumplir con todos los objetivos que se había propuesto. Entre ellos, resolver los problemas suscitados por la «cuestión social».

## La Organización Corporativa Nacional

Aunós conocía, pues había leído con detenimiento los documentos dirigidos a los patronos y a los obreros<sup>10</sup> que Primo de Rivera hizo públicos en septiembre de 1923, cuáles eran los anhelos del dictador en torno a la cuestión social y coincidía con él en que había que buscar soluciones de carácter conciliador para acabar con ella, soluciones en las que tanto empresarios como trabajadores sintiesen representados sus intereses. Para ello concibió un proyecto que básicamente concernía a la efectiva legitimación de los sindicatos como agentes sociales, a la racionalización y sistematización de la legislación laboral y a la creación de un espacio institucional para el diálogo social dentro del cual los representantes de los patronos y los trabajadores pudieran resolver pacíficamente sus diferencias bajo la atenta vigilancia del Estado, proyecto al que denominó *Organización Corporativa Nacional*.

La redacción del Real decreto ley por el que se institucionalizó en todo el territorio español un sistema de relaciones laborales corporativizado el 26 de noviembre de 1926 había ocupado un lugar principal entre las actividades a las que Eduardo Aunós había dedicado su interés personal desde que se hiciera cargo del Ministerio

9. Referencias constantes en torno a estos aspectos en los textos que fueron publicados en la revista universitaria de El Escorial *Nueva Etapa* y en los libros *Problemas de España* (Barcelona: Helios, 1922) y *Epistolario (1916-1941): cartas político literarias* (Madrid: Ediciones Españolas, 1941), que contiene dos obras de juventud de Aunós que fueron recopiladas por deseo de su propio autor debido a que, como él mismo manifestó en el prefacio de esta obra, reflejaban nítidamente su pensamiento político.

10. Ambos manifiestos en: GARCÍA-NIETO, M. Carmen; DONEZAR, Javier, y LÓPEZ PUERTA, Luis. *Bases documentales de la España Contemporánea. La Dictadura. 1923-1930*. Madrid: Guadiana de Publicaciones, 1973. Vol. 7, p. 76-77 y 81-82.

de Trabajo en 1924, debido a que se había dedicado al «estudio ahincado en el pormenor de cuantas tentativas nacionales o extranjeras hubiesen desfilado con mayor o menor éxito hasta el momento, tratando de conectar acoplamientos y adaptaciones de todos los perfiles que tuvieran efectiva presencia en nuestra necesidad propia».<sup>11</sup>

Eduardo Aunós no deseaba elaborar un arquetipo; lo que pretendía era pergeñar un modelo que se atuviera lo más posible a las características y problemas específicos de la sociedad española —«la organización corporativa tiene la obsesión de la realidad»<sup>12</sup> llegaría a afirmar tras la publicación del Real decreto— y para ello, en primer lugar, consideró necesario realizar un exhaustivo ejercicio de análisis comparativo de las distintas prácticas reguladoras que se habían ensayado en el mundo hasta aquel momento para determinar cuál era el esquema que había obtenido mayores éxitos y que por similitud se pudiera adaptar al contexto español. Aunós, muy influenciado por el positivismo sociológico,<sup>13</sup> no dudaba en depositar su confianza en la idea de que era posible, tras la observación y el estudio de los hechos sociales, llegar a determinar un modelo de organización social concreto con capacidad para resolver de un modo adecuado los problemas suscitados por la cuestión social en cualquier país, ya que, para él, el análisis sociológico tenía un carácter evidentemente terapéutico, en cuanto a que era capaz de proporcionar al que lo ponía en práctica una idea clara sobre las causas que originaban los males sociales y los posibles remedios que se debían aplicar en cada caso.

Así, concluyó que en todos los países, incluso en España, existía una tendencia común en favor de soluciones de carácter corporativista,<sup>14</sup> y que los diferentes modelos estudiados respondían sucintamente a tres tipos de respuestas frente al conflicto laboral: la primera, de arbitraje voluntario, en la que los organismos corporativos sólo llegaban a funcionar cuando las partes enfrentadas lo demandaban; la segunda, de arbitraje obligatorio, en la que el Estado obligaba a los protagonistas de la contienda a que, una vez declarada, se sometieran obligatoriamente a la conciliación, y la tercera de conciliación y arbitraje permanente, en la que el sistema sometía al control de los organismos corporativos el desarrollo de cualquier tipo de negociación entre los agentes sociales, existiese o no enfrentamiento.

En España se habían aplicado los dos primeros modelos de regulación a través de la Ley de consejos de conciliación y arbitraje industrial, de 1908, y de un real decreto de marzo del año 1919, por el que se sometía el establecimiento de la jornada máxima de ocho horas de trabajo en el ramo de la construcción a una comisión mixta y en el que se ordenaba que, en «el término de ocho días, oído el Instituto de Reformas Sociales, se crearán por Real Decreto en Toda España los consejos

11. AUNÓS PÉREZ, Eduardo. *La Política Social de la Dictadura*. Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1944, p. 58.

12. AUNÓS PÉREZ, Eduardo. *La Organización Corporativa en su aspecto funcional*. Madrid: Sobrinos Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1928, p. 29.

13. DURKHEIM, Emile. *Las reglas del método sociológico*. Madrid: Akal, 1978.

14. Eduardo Aunós incluyó en el libro *Estudios de Derecho Corporativo* (Madrid: 1930) un apéndice documental en el que quedó recogida de forma comentada la legislación laboral y sindical aplicada con el objetivo de regular las relaciones laborales en un total de veintidós países.

paritarios que han de entender en los problemas relacionados con el capital y el trabajo». <sup>15</sup> Pero, según Aunós, ambos intentos habían fracasado estrepitosamente. El primero porque, aunque hasta la Guerra Mundial permitió al «poder público ir haciendo frente a los conflictos sociales», a partir de ella no consiguió frenar al terrorismo sindical, y el segundo porque en puridad no llegó a ponerse en práctica «bien porque no estuviese el ambiente preparado, bien porque las dificultades de estructuración precisaban mayor madurez y al propio tiempo una estabilidad en la obra de gobierno, que no se lograba entonces». <sup>16</sup>

En cuanto a los antecedentes españoles de conciliación y arbitraje obligatorio, Eduardo Aunós valoraba positivamente el funcionamiento de las Comisiones Mixtas del Comercio en Barcelona, pero estimaba que el fracaso de esta iniciativa se había producido en el ámbito de las responsabilidades del Estado al no haber considerado los últimos gobernantes de la Restauración el efectivo desarrollo de un sistema homogéneo de relaciones laborales a escala nacional a partir del esquema de organización paritaria que fue implantado en Cataluña por solicitud de una serie de instituciones sociales en 1920 y por haberse limitado a legislar la posibilidad de que fuesen creados otros comités paritarios, permanentes o circunstanciales, <sup>17</sup> en función de lo que al respecto acordaran los sindicatos patronales y obreros.

Eduardo Aunós sumó a todas esas reflexiones la perspectiva histórica para cimentar la virtualidad de las soluciones corporativistas en el marco de la sociedad española y defendió la idea, tras ahondar en los estudios realizados por varios especialistas, de que el referente básico del concepto corporativo que estaba siendo aplicado en Europa en el siglo xx, los gremios medievales, encajaba correctamente en nuestra tradición institucional, puesto que dichas organizaciones socioeconómicas habían existido en España también. Por supuesto, no se trataba de encontrar en ellas un correlato exacto de la idea corporativa contemporánea, sino de asimilar el espíritu que propició su buen funcionamiento durante muchos años y de establecer los principios que habrían de informar a la nueva organización, que según él eran el «triunfo de los ideales del oficio, el perfeccionamiento de éste y también el deseo de dirimir las contiendas posibles entre los agremiados, siguiendo criterios de equidad y de justicia». <sup>18</sup>

Así pues, en atención a todo lo visto, Eduardo Aunós llegó a la conclusión de que el proyecto para solucionar los problemas que afectaban a las relaciones industriales en España básicamente debía respetar el principio de sindicación libre, proponer un modelo de conciliación y arbitraje obligatorio de ámbito nacional y plantear su régimen de funcionamiento de un modo similar al adoptado por la Comisión Mixta del Comercio de Barcelona, ya que era el antecedente organizativo español de mayor éxito en ese campo. Además, para su diseño contaba con un moderno concepto de Corporación —que analizaremos más tarde—, como herramienta jurídica en la

15. *La Legislación Social en la Historia de España. De la Revolución Liberal a 1936*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1987. p. 364-366, para la Ley de consejos de 1908, y 107-109, para el Real decreto de 1919.

16. AUNÓS PÉREZ, Eduardo. *Estudios de Derecho...*, op. cit., p. 78-79.

17. Real decreto de 5 de octubre de 1922 de creación de comités paritarios para resolver los conflictos entre el capital y el trabajo. G. M. del 6 de octubre de 1922.

18. AUNÓS PÉREZ, Eduardo. *La Organización Corporativa...*, op. cit., p. 23.

que apoyar su desarrollo teórico, y con el sistema productivo español, como esquema a partir del cual disponer su estructura.

Efectivamente el modelo de relaciones laborales, recogido en el Real decreto por el que se hizo público el proyecto de Aunós de Organización Corporativa Nacional, se articuló a partir de un sencillo esquema de clasificación por sectores de producción y tipos de industrias asociadas a ellos, que trataba de ser el reflejo del tejido económico español, pero del que, en principio, fueron excluidas la agricultura, el trabajo a domicilio, el servicio doméstico y aquellas actividades económicas realizadas por cuenta del Estado, porque, según Aunós, «era evidente que cada una de estas categorías de trabajo, distanciadas del vértice industrial para el que se creó la organización paritaria, requería especiales disposiciones que regularan en cada caso la posible educación paritaria».<sup>19</sup>

El Real decreto distinguía tres grandes sectores de producción: *producción primaria*, que englobaba a la industria minera y a la actividad pesquera; *producción secundaria*, en el que estaban incluidas las industrias de transformación de materias primas –siderometalúrgica, químicas...–, de elaboración de productos de consumo –vestido y tocado, mueble, artes blancas...– y la construcción; y el tercer sector, denominado *servicios, comercio, varios*, que regulaba las industrias del transporte, de las comunicaciones, espectáculos públicos y la hotelera, entre otras. En total la clasificación establecía veintisiete grupos de industrias y cada uno de ellos constituía una corporación.

La corporación era una estructura paritaria compleja y jerárquica en relación con la jurisdicción graduada que regía el funcionamiento de los distintos tipos de organismos que debían configurarla –comités paritarios y consejo de corporación– o que podían formar parte de ella –comisiones paritarias menores y comisiones mixtas. Para su constitución, paso previo, la ley exigía que todos los posibles comités paritarios, locales o interlocales, de la rama industrial correspondiente debían de haber sido creados en todo el territorio nacional y estar en funcionamiento, porque su máximo órgano rector, el Consejo de Corporación, era elegido directamente por ellos y, por tanto, según interpretaba Aunós, debía de ser «la expresión más ponderada, más completa de la vida del trabajo en los distintos gremios» y no la «de uno o algunos grupos parciales».<sup>20</sup> El comité paritario era, por ese motivo, la unidad organizativa básica y la más importante de todo el sistema, puesto que de su correcta implantación dependía el desarrollo del resto de la estructura paritaria, pero, sobre todo, la legitimidad representativa de la organización en su conjunto.

Teóricamente, la corporación adquiría esa legitimidad de un modo autónomo, puesto que la elaboración de las candidaturas que optaban a cubrir la representación patronal u obrera dentro de ella y el resultado de las votaciones por las que eran elegidas dependían en exclusiva, según afirmaba Aunós, del criterio favorable que le

19. La Organización Corporativa se hizo extensiva al sector de la agricultura por el Real decreto-ley de 12 de mayo de 1928 y al del trabajo a domicilio a través de la elaboración de un reglamento para la aplicación del Real decreto-ley de 1926, que se aprobó el 20 de octubre de 1927. Entrecorrido en: AUNÓS PÉREZ, Eduardo: *La Política Social...*, op. cit., p. 69-70.

20. AUNÓS PÉREZ, Eduardo. *La Organización Corporativa...*, op. cit., p. 43-44.

hubiese otorgado a cada una su cuerpo electoral, constituido en virtud del principio de libre sindicación. Sin embargo, en la práctica, cada paso del proceso que llevaba a su constitución era intervenido por el Estado a través de una larga serie de requisitos burocráticos y varios mecanismos de sanción pública que habían sido estimados precisamente en la ley en ese mismo sentido.

Si la necesidad de dotar de legitimidad a las instituciones y a la Administración del Estado, de incorporar con garantías al sistema las demandas reales de la sociedad española, había sido el argumento más recurrente en el discurso político elaborado por Aunós desde que iniciara su carrera pública, la idea terminó por convertirse en una obsesión a raíz de que Primo de Rivera dejara en sus manos la posibilidad de ponerla en práctica a través de la Organización Corporativa Nacional, pues sólo en atención a esa inquietud magnificada se llega a entender el complejo sistema de controles que puso en marcha para asegurar la representatividad y legitimidad del sistema y los constantes llamamientos a su efectivo cumplimiento que realizó durante el proceso de su implantación.<sup>21</sup>

Los primeros entraban en funcionamiento en la etapa del proceso que daba lugar a la formación del cuerpo electoral que habría de designar a los representantes tanto de los obreros como de los empresarios. A los requisitos exigidos para la legalización de las asociaciones –presentación de libro de registro de socios, reglamentos, actas...– que estaban sometidos al visado del gobernador civil de cada provincia, se unía la libre aunque necesaria inclusión en el Censo electoral social del Ministerio de aquellos sindicatos que desearan presentar candidaturas para optar a las vocalías, lo que se conseguía previa solicitud y con el envío de un nuevo juego de documentación a la Subdirección General de Trabajo en el que debía aparecer un ejemplar de los estatutos o reglamentos de la asociación, un listado de socios actualizado y un certificado del gobernador civil en el que se consignara la constitución legal de la entidad. Una vez revisada y aceptada en el censo, la asociación debía realizar una nueva solicitud –en este caso, la de constitución del comité paritario de su industria en su localidad– y esperar a que se hubiesen verificado todas las peticiones que, en el mismo sentido, debían de ser presentadas por el resto de los sindicatos del país en aquellos lugares donde estuviesen funcionando empresas de ese mismo ramo antes de que formalmente diera comienzo la siguiente fase del procedimiento.

Cumplidos los trámites en todas las ciudades, el Ministerio era el encargado de poner en marcha el proceso electoral de todos los comités previstos en el territorio nacional con la emisión de una real orden circular dirigida a los gobernadores civiles, en la que se disponían los plazos, el tipo de comité que debía de ser elegido –local o interlocal– en cada sitio y las asociaciones autorizadas a participar en su creación. Las propuestas de candidaturas para cubrir las vocalías y la elección de compromisarios de las asociaciones con derecho a voto se realizaban en las sedes de cada organización, por el sistema de votación universal secreta de sus afiliados

---

21. Véanse en los boletines oficiales de las provincias las circulares, reales órdenes y reales órdenes circulares que envió el Ministerio de Trabajo a los gobiernos civiles y delegaciones de trabajo, provinciales y locales, entre diciembre de 1926 y enero de 1930.

pero bajo la supervisión de un representante del poder civil que acudía para certificar el cumplimiento de todos los requisitos legales exigidos.

Después se presentaba el acta de los resultados ante la delegación local de trabajo, que era el organismo encargado de controlar la parte final del proceso; de registrar las candidaturas; de señalar el lugar, día y hora en la que los delegados sindicales con derecho a voto debían de elegir a aquellos candidatos que habrían de ocupar las vocalías, y de presidir la celebración del acto electoral. También a esa institución le correspondía enviar el acta —en la que debían quedar recogidos el cómputo de la votación y el informe de constitución provisional del comité— al Ministerio, que era, en última instancia, donde se reconocía legalmente a los vocales, se nombraba al presidente y al secretario —figuras encargadas de asumir la representación del Estado en el mismo— y se aprobaba su definitiva constitución.

Para aquilatar aún más, si cabe, la legitimidad de aquellos que asumían la representación de los agentes sociales y, de forma indirecta, la del organigrama del sistema, entre uno y otro paso el Ministerio abría períodos de información y reclamación pública que contribuyeron a elevar notoriamente los niveles de control administrativo a los que estaba sometido, a ralentizar su desarrollo y, finalmente, a pervertir el proceso de su creación a causa de la acumulación de reclamaciones y denuncias que se produjeron. Por ejemplo, en cuanto a la elaboración del Censo, a la inclusión y clasificación de algunas asociaciones y empresas dentro de una corporación determinada o a la existencia de vicios de nulidad en las votaciones.

En su afán por articular un sistema representativo, en el que no quedara un resquicio que permitiese poner en duda su legitimidad, Aunós cayó en un exceso de prevención tecnocrática, de burocratización y centralismo, que, si en primer lugar nos habla de un fracaso estrepitoso en su intención de racionalizar y agilizar el funcionamiento de la Administración del Estado, en segundo lugar, no menos importante, nos informa de su firme creencia en un tipo de intervencionismo estatal profundamente estructuralista en el que la construcción del sistema que ha de canalizar la solución de un problema, siguiendo de un modo estricto los parámetros establecidos *a priori* en su diseño, llega a imponerse a la consecución de los beneficios sociales que, igualmente *a priori*, se estimó que podía llegar a proporcionar el modelo una vez en funcionamiento.

Establecidos todos los comités paritarios de una corporación en concreto, o de varias, en una provincia, el Real decreto ofrecía la posibilidad de que fuese articulado otro tipo de unidad organizativa de rango superior: la comisión mixta del trabajo. Este organismo paritario era de implantación voluntaria y, por tanto, su creación dependía de que se produjera un acuerdo de colaboración entre los representantes de varios comités paritarios de una misma corporación o de más de una, en razón de su pertenencia a una unidad económica que presidiera «desde la extracción del producto hasta la consecución de los subproductos o derivados».<sup>22</sup>

En este aspecto, la Comisión Mixta reproducía tanto razones de horizontalidad, basadas en el principio de solidaridad que informaba en conjunto al sistema de re-

22. AUNÓS PÉREZ, Eduardo. *Estudios de Derecho...*, op. cit., p. 87.



laciones paritario de la Organización, como de verticalidad, en virtud de los complejos vínculos económicos de interrelación y dependencia que subyacían entre las diferentes ramas industriales en el sistema de producción capitalista y que, según Aunós, desempeñaban «un gran papel en la vida moderna», porque, «si una de las industrias convergentes, por un movimiento de obreros o por la acción patronal, logra gravamen o mejora en su economía, resultarán inferidas todas las industrias concordantes».<sup>23</sup>

Las comisiones mixtas del trabajo creadas a partir de la unión de comités de una misma industria no participaban en la elección de los consejos de sus respectivas corporaciones aunque formaban parte de ellas; en ese sentido, tanto éstas como las que agrupaban a comités de ramos diferentes debían ser entendidas como un órgano de coordinación del sistema que servía para homogeneizar criterios y evitar contradicciones de funcionamiento entre unidades del mismo rango. Así, sus funciones eran entender «a los efectos de su aprobación y eficacia, en todos los acuerdos de los Comités paritarios de su grupo respecto a la reglamentación del trabajo [...] en la infracción de estos acuerdos o su inobservancia [...] velarán también por el cumplimiento de las disposiciones generales relativas al régimen de trabajo de su respectiva profesión [...] procurarán que tengan un término amistoso las discordias [...] haciendo efectivos los laudos de conciliación que las partes se hayan comprometido a aceptar».<sup>24</sup>

Las atribuciones de las comisiones mixtas eran las mismas que las de los comités paritarios. Sin embargo, el entorno de su jurisdicción era, evidentemente, mayor. De tal manera que esa diferencia jurisdiccional, asociada a la capacidad para imponer sanciones económicas a aquellos que incumpliesen los acuerdos adoptados por cualquier organismo paritario de su ámbito, que también les otorgaba el Real decreto, y al compromiso de respetar su criterio que asumían los comités que decidían formar parte de ellas, constituía en esencia el conjunto de elementos que les permitía distinguirse del resto de las entidades paritarias y cumplir con su carácter coordinador.

La estructura orgánica de cualquiera de las veintisiete corporaciones en las que estaba articulado el sistema culminaba, como ya hemos visto, con la elección de un consejo de corporación, cuya función primordial era «la regulación de los contratos de trabajo, cuyas cláusulas obliguen a industrias extendidas en más de una localidad o región, y unificar las condiciones de trabajo para evitar que haya diferencias en el régimen de salarios, jornadas, etc., que no estén fundamentadas en los hechos, la realidad y en la justicia»,<sup>25</sup> es decir, la de elaborar, a partir de la información proporcionada por los acuerdos firmados por los comités paritarios, las normas generales que habrían de regular el contrato colectivo de trabajo de la rama industrial correspondiente y, si procedía, las condiciones de su excepción.

23. *Ibíd.*, p. 88.

24. «De las Comisiones Mixtas del Trabajo», artículo 21 del Real decreto-ley de Organización Corporativa Nacional, de 26 de noviembre de 1926. G. M. del 27 de noviembre de 1926.

25. AUNÓS PÉREZ, Eduardo. *La Organización Corporativa...*, op. cit., p. 45.

Finalmente, si la comisión mixta relacionaba a las unidades básicas del sistema, la Comisión Delegada de Consejos era el organismo diseñado para vincular a las corporaciones entre sí y con el Ministerio de Trabajo, vértice de la Organización Corporativa Nacional. La Comisión Delegada de Consejos era una entidad paritaria colegiada en la que cada uno de los veintisiete grupos de industria estaba representado por dos vocales —uno patronal y otro obrero— y en la que la representación estatal era asumida por el propio ministro y el director general de Trabajo. Actuaba, según Aunós, como «supremo organismo de arbitraje y, al mismo tiempo, entidad de consulta para el Ministerio»,<sup>26</sup> ya que estaba encargada de proporcionar, en última instancia, solución a aquellos conflictos que el resto de los organismos paritarios no hubiesen sido capaces de resolver, y de asesorar al ministro e incluso al Gobierno sobre cuestiones de política laboral.

En atención al desigual desarrollo industrial que presentaba el panorama económico español y a la ubicación dispersa de alguna empresa importante, se estimó necesario incluir dentro del esquema general del proyecto dos tipos de entidades paritarias más: la comisión mixta provincial y la comisión paritaria menor. Las comisiones mixtas provinciales fueron ideadas para ser implantadas en aquellos lugares donde la actividad industrial fuera escasa y donde, en principio, las relaciones laborales podían quedar perfectamente reguladas con la existencia de un solo comité paritario provincial por cada corporación y una comisión mixta con el encargo de coordinar el funcionamiento de todos ellos. En sí mismos, tanto los comités provinciales como su órgano de enlace poseían carácter transitorio en cuanto a que se esperaba que el futuro crecimiento industrial de esos territorios indujera su incorporación al esquema organizativo general, pero, mientras tanto, disfrutaban de las mismas atribuciones que las concedidas al resto de organismos paritarios.

Las comisiones paritarias menores, diseñadas para su creación «en aquellas localidades donde existían minas, fábricas o establecimientos industriales que comprendan más de 1.000 obreros», no aparecían en el Real decreto de noviembre de 1926 porque, como el propio Aunós reconoció, fue un tipo de organismo impuesto «por la práctica» y regulado, *a posteriori*, en el Real decreto de 22 de julio de 1928 por el que se introdujeron varias modificaciones en algunos de los «preceptos del Decreto Ley de 26 de noviembre de 1926 referidos a los comités paritarios...».<sup>27</sup>

Las comisiones paritarias menores carecían de autonomía y autoridad para regular las relaciones laborales. Por tanto, su tarea fundamental era la de tutelar la aplicación de las normas de trabajo aprobadas para su industria en una empresa en concreto. Dentro de su corporación dependían del comité paritario interlocal más próximo a su lugar de funcionamiento, ante el cual tenían que someter cualquier situación de conflicto o de pacto que se produjera en la factoría sometida a su tutela. Además, con carácter excepcional, era la única entidad paritaria en la que los nombramientos de su presidente y secretario dependían del acuerdo de sus representantes sindicales y la que se constituía con el número de vocalías más pequeño de todos, sólo dos por cada parte.

26. Ibidem, p. 47-48.

27. G. M. del 5 de agosto de 1928.

Eduardo Aunós pretendía, a través de la estructura burocrática que acabamos de describir, racionalizar el funcionamiento de las relaciones laborales con el fin de que, garantizada la estabilidad social, los índices económicos del país pudieran crecer de modo sostenido. En ese sentido, el fuerte intervencionismo de Estado que exigía su puesta en funcionamiento estaba al servicio del sistema de producción capitalista, no sólo procurando evitar las situaciones de conflicto sino mejorando las condiciones del mercado de trabajo, ya que, además de las obligaciones que hemos señalado, a los distintos organismos paritarios les correspondía promover acciones educativas que favorecieran los niveles de calificación profesional de los obreros españoles y elaborar censos profesionales o constituir bolsas de trabajo para que los empresarios pudieran gestionar adecuadamente sus necesidades de mano de obra.

Indudablemente la normalización que propiciaba el sistema también atendía a los intereses de los trabajadores pero, sólo, a los estrictamente profesionales y a cambio de renunciar a las conquistas políticas postuladas en su ideario —de transformación de la sociedad de clases y superación del sistema capitalista— que implícitamente conllevaba su participación en él. Así, la Organización Corporativa fue concebida además de como un instrumento para la inmediata pacificación social del país, también como un mecanismo de desmovilización política a largo plazo de ese colectivo, carácter del proyecto del que el propio Aunós, retóricamente, se hizo eco en uno de sus textos: «¿no puede llegar un momento, ciertamente lejano, en que el Estado, garantizando plenamente estos derechos, haga desaparecer del todo la autodefensa de clases, que es, en definitiva, la razón de ser del Sindicato...?». <sup>28</sup>

Por otro lado, lo que indudablemente representaba la Organización Corporativa Nacional era una ruptura definitiva con el abstencionismo del Estado liberal. Una ruptura jurídicamente cimentada por el propio responsable de su diseño y una posible alternativa al sistema de representación política partidista.

### Corporatización o el Estado Fundación

La decisión de encauzar los problemas suscitados por la «cuestión social» a través de la corporatización de las relaciones labores respondía a una indudable convicción ideológica de Eduardo Aunós y a que entendía que existían indicios fiables en las primeras disposiciones legales adoptadas por el Directorio <sup>29</sup> de que la solución propuesta se hallaba en perfecta sintonía con la orientación ideológica asumida por el nuevo régimen.

A *priori* este análisis era acertado. Sin embargo, el alcance otorgado a ese proyecto por Primo de Rivera era en esencia diferente al que Aunós le concedía. Mientras que para el dictador la corporatización laboral no era más que un mecanismo para alcanzar la estabilización sociopolítica del país, la pacificación social, antes de retornar al sistema de representación política liberal, para Aunós la experiencia cor-

28. AUNÓS PÉREZ, Eduardo. *Las Corporaciones del Trabajo en el Estado Moderno*. Madrid: Juan Ortiz, 1928, p. 38.

29. AUNÓS PÉREZ, Eduardo. *La Política Social...*, *op. cit.*, p. 44.

porativa a desarrollar por la Dictadura debía tener carácter revolucionario, de transformación integral del sistema político anterior y de las estructuras del Estado liberal español, porque aquél «no era sino un edificio desgastado... incapaz de albergar y dar calor a las exigencias apremiantes de la nueva sociedad».<sup>30</sup>

Así, Eduardo Aunós abogaba por la implantación de un Estado nuevo, que respondiese, según sus propias palabras, a una idea «del Estado... que no quiere darlo todo al individuo ni reconocerle como único factor capaz de decidir sobre sus destinos, ni quiere que el Estado lo sea todo, sino que pretende que el individuo actúe concentrando su actividad dentro de los Cuerpos especializados y representativos de su categoría de trabajo, y que estos Cuerpos vayan a confluír en la organización y ordenamiento del Estado», en el que lo «característico es que frente a la relación individuo-Estado (individualismo-político), Estado-individuo (socialismo), interpone un tercer término, la Corporación, que trata de establecer el equilibrio entre dichos elementos» y «cuya finalidad primordial consiste en el trabajo y la producción y, por tanto, organizado para que las actividades humanas, desde las más espirituales hasta las más predominantemente manuales, se desarrollen beneficiando de la mayor y mejor manera posible a la colectividad, constituida por la suma ordenada de los elementos productores que integran y compendian los valores reales del país».<sup>31</sup>

Cabe destacar que en la elaboración de estas premisas concurren, en primer lugar, supuestos orgánico-armonicistas, a través de los cuales Eduardo Aunós pretendía, por un lado, ofrecer una alternativa política en la que los ciudadanos fuesen, desde su participación en una serie de instituciones públicas, los que consiguieran dotar a la estructura del Estado de suficiente representatividad como para garantizar, de un modo armónico, su funcionamiento y el desarrollo de la sociedad en su conjunto; y por otro, distanciarse tanto del exceso de individualismo proclamado por la doctrina liberal, al integrar a los ciudadanos españoles en cuerpos intermedios de representación y participación social, como del excesivo estatismo de las escuelas socialistas, mediante la subsidiación de una parte de las funciones y prerrogativas del Estado en los citados cuerpos.

En segundo lugar, tanto en lo que acabamos de señalar como en la identificación de la finalidad del Estado con los intereses económicos de la sociedad que subyace en la definición, así como en la idea de que su estructura organizativa debía de seguir el esquema del sistema productivo del país, inequívocamente se ve la influencia de las tesis que Emile Durkheim desarrolló en su obra *La división social del trabajo*, en la que se defendía la preeminencia de la actividad económica como factor básico de articulación sociopolítica en las sociedades contemporáneas frente a aquellos otros elementos —étnicos, territoriales...— a partir de los cuales habían sido definidos con anterioridad los marcos legales en los que las sociedades humanas se

30. *Ibidem*.

31. AUNÓS PÉREZ, Eduardo. *El Estado Corporativo. Discurso pronunciado en la Unión Patriótica de Madrid, el día 16 de abril, por el Excmo. Sr. D. Eduardo Aunós Pérez, Ministro de Trabajo, Comercio e Industria*. Madrid: Biblioteca de la Revista de Política Social (vol. I), 1928, p. 11-15.

habían desenvuelto.<sup>32</sup> También se percibe la impronta de sus análisis en la supremacía que Eduardo Aunós concede a la consecución de los fines colectivos frente a cualquier otro tipo de interés particular o sectorial y en la autoridad que otorga al cuerpo social –constituido formalmente en el Estado– para dirigir hacia ese fin todas las actividades que realizaran los individuos que lo conformasen, ya que en esas ideas subyacen los principios de exterioridad –el bien común es un fin objetivo de la sociedad independientemente de cuáles sean los afanes personales de cada ciudadano en un determinado momento– y de coacción –la existencia de esa necesidad concreta obliga a los individuos a subordinar sus anhelos más íntimos a los fines colectivos– que, según Durkheim, eran inherentes a los hechos sociales.<sup>33</sup>

Por otro lado, en un deseo de concretar cuál era el origen de su propuesta de Estado, el propio Aunós introdujo en sus textos aclaraciones en relación con las doctrinas y con algunos de los conceptos jurídicos que confluyeron en su elaboración. En uno de ellos reconocía que el nuevo orden que se pretendía implantar era el producto «de los fecundos estudios de la jurisprudencia, tanto doctrinal como histórica, en el último tiempo... [en clara referencia a la Escuela Histórica del Derecho alemana],<sup>34</sup> de los postulados de una ciencia [la sociología] y práctica política [en alusión a los intentos de dictar normas laborales realizados por los gobiernos de algunos países europeos para tratar de estabilizar la crisis social]... cada vez más atenta a las realidades humanas y más próxima a una interpretación biológica de la actividad económica y social»,<sup>35</sup> así como del desarrollo, a partir de todos estos elementos, de unas novedosas categorías jurídicas, la de Estado Fundación y la de Persona Social, a las que concedía una importancia explicativa capital para la comprensión de su proyecto.

La primera de ellas descansaba en la idea de lo que, en esencia, cualquier estado había de ser: «una fundación para los fines nacionales, interpretando éstos como determinación real de los supremos ideales de la cultura civil. El Estado, sin dejar de ser una asociación de los hombres unidos por el Derecho, de manera que en él las voluntades actuales coinciden en la aceptación de ciertas normas de solidaridad que hacen posible la convivencia civil, tiene carácter fundacional, porque semejantes normas no expresan ya solamente relaciones abstractas entre los hombres que permanecen libres e iguales, desligados unos junto a otros, sin vínculos de íntima solidaridad que les estructuran como miembros de un organismo colectivo, sino que

32. DURKHEIM, Emile. *La división del trabajo social*. Madrid: Ediciones Akal, 1987.

33. BARNES, H. E.; BECKER. *II Historia del pensamiento social. Corrientes sociológicas en los diversos países*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 41-45.

DURKHEIM, Emile. *Las Reglas del método sociológico*. Madrid: Ediciones Akal, 1978, *passim*.

34. Sobre el pensamiento jurídico elaborado por esta escuela y por alguno de sus representantes más destacados, como Savigny, Ihering o Gierke, desde el positivismo jurídico a partir de ella:

GONZÁLEZ VICÉN, Felipe. *De Kant a Marx (Estudios de Historia de las Ideas)*. Valencia: Fernando Torres (editor), 1984, p. 99-146 y 203-230.

RODRÍGUEZ PANIAGUA, José María. *Historia del Pensamiento Jurídico II, siglos XIX y XX*. Madrid: Universidad Complutense (Facultad de Derecho), 1988, p. 357-364, 401-410 y 411-440.

35. AUNÓS PÉREZ, Eduardo. *Estudios de Derecho Corporativo*. Madrid: Editorial Reus, 1930, p. 41.

contiene primordialmente las finalidades objetivas [...], cosas que hay que hacer y que constituyen el sistema de racionalidad práctica, en una continuidad orgánica que, a través del presente, une el pasado con el porvenir».<sup>36</sup>

Según Aunós, la importancia de esta categoría estribaba en el hecho de que a través de ella se había conseguido romper con la desorganización en la que se habían desenvuelto las sociedades europeas a lo largo de los dos últimos siglos, al formalizar un cambio sustancial en cuanto a la determinación de los fines que jurídicamente le había correspondido asumir al Estado durante todo ese tiempo. Sucintamente, lo que había ocurrido era que, sin relegar a la que había sido considerada como función primordial de los estados a lo largo de la historia —la de definir el derecho—, las nuevas escuelas de pensamiento jurídico, sobre todo la Histórica del Derecho en Alemania, habían ampliado el marco de su actuación convirtiendo en fines permanentes de los mismos a algunos de los que las corrientes jurídicas liberales habían considerado como fines meramente históricos. Al nivel general, esta modificación era el resultado de una evolución del concepto de estado que había sido inducida por la incorporación de valores éticos a su carácter, además de una consecuencia de los intentos de los expertos de ofrecer una respuesta a la crisis sociopolítica que se vivía en toda Europa.

Como elemento clarificador de lo sucedido, jurídicamente creo conveniente recordar que la doctrina liberal —seguimos un texto del catedrático de derecho político Vicente Santamaría Paredes estudiado en las facultades de derecho de la época— en la determinación de los fines del estado distinguía entre aquellos que le eran propios —«1, reconocer la existencia de la personalidad jurídica, individual o colectiva; 2, reprimir el mal en las relaciones de una persona jurídica con las demás; y 3, exigir el bien consentido expresa o tácitamente»—,<sup>37</sup> a los que llamaba fines permanentes, y aquellos otros —«todos los de la vida colectiva»—, a los que denominaba fines históricos, cuyo cumplimiento correspondía «a la actividad social de la Nación... y no al Estado como órgano del Derecho en el mismo territorio».<sup>38</sup> Así que frente a esa distinción, perfectamente establecida por el liberalismo, la nueva escuela alemana no había hecho sino concluir que todos, no sólo los fines nacionales sino también los históricos, correspondían al ámbito de la actividad de los estados. Y todo ello debido a que los expertos que se habían dedicado a estudiar el fracaso del estado liberal habían llegado a la conclusión de que éste se había producido, precisamente, por haber dejado en manos de la sociedad la consecución de unos objetivos que sólo podían cumplirse «por una colectividad dentro de la que cada uno de los elementos que la constituye está especialmente dotado para cada una de las especiales funciones subordinadas, según las cuales se diversifica orgánicamente aquel fin colectivo».<sup>39</sup>

36. *Ibidem*, p. 50-51.

37. SANTAMARÍA PAREDES, Vicente. *Curso de Derecho Político*. Madrid: Establecimiento Tipográfico de Ricardo F., 1890, p. 139.

38. *Ibidem*, p. 148.

39. AUNÓS PÉREZ, Eduardo. *Estudios de Derecho...*, *op. cit.*, p. 49.

Nos encontraríamos, pues, ante un tipo de estado con capacidad para dirigir y orientar «el progreso social y humano», por tanto, con cualidades suficientes, según Aunós, para pasar «del terreno de los principios al de los hechos»; es decir, ante un concepto jurídico que legitimaba el desarrollo de políticas de intervención estatal frente al abstencionismo subyacente en la idea de estado liberal. Porque, en relación directa con las finalidades prácticas que perseguía, se hallaba en la obligación de trascender el ámbito legislador de lo genérico, de lo abstracto, en favor de aquel otro en el que legislando lo concreto pudiera contribuir a organizar y dotar de eficacia al funcionamiento orgánico de la colectividad en cada momento.

En lo que a las sociedades contemporáneas se refiere y en atención a la caracterización fundamentalmente económica que los sociólogos habían hecho de ella, Eduardo Aunós estimaba que dicho espacio había de ser ocupado por el derecho corporativo, cuya finalidad última era la de «...dictar las normas a que han de sujetarse las relaciones sociales y económicas de los distintos elementos de la producción, aplicar a los mismos el Derecho social general o las leyes de carácter tuitivo y establecer medidas de protección, dentro de cada oficio o grupo económico-social, según las circunstancias de lugar y tiempo».<sup>40</sup>

El derecho corporativo era, fundamentalmente, sustantivo en cuanto a que perfeccionaba las leyes generales recogidas en el derecho social, al elaborar normas frente a la diversidad de situaciones y de condiciones en las que se desenvolvía la actividad económica en las sociedades industriales, y en cuanto a que le permitía al Estado regular las relaciones sociales que eran necesarias para el buen funcionamiento de las mismas. Pero, además, también era derecho público «porque los organismos que lo elaboran eran establecidos por el Estado en leyes de carácter especial»,<sup>41</sup> de tal manera que la cuestión a plantear era la de la fórmula bajo la cual el Estado Fundación había de relacionarse con sus ciudadanos para la consecución de los fines colectivos.

Para Aunós las personas eran por antonomasia seres sociales en atención al hecho de que siempre se habían visto obligadas a relacionarse de manera ordenada con sus semejantes para poder alcanzar la pluralidad de metas hacia las que habían dirigido sus intereses a lo largo de la historia. En este sentido sí que, como hemos visto hasta el momento, la finalidad última de la sociedad –por lo tanto, de los individuos integrados en ella– era alcanzar el bien colectivo y en las sociedades industriales contemporáneas esa finalidad debía de conseguirse en el ámbito del «trabajo y la producción». Para Aunós, resultaba del todo lógico inferir que el Estado, al haber asumido entre sus fines los de la nación, debía de tender a vincularse con sus ciudadanos, igualmente, a través de algún tipo de entidad en la que ambos pudieran confluir ordenadamente y en la que estuviesen representados los elementos que caracterizaban a ese ámbito de actuación social.

Esas condiciones, según él, se podían cumplir a través de la aplicación de una fórmula de organización corporativista en la que a la Corporación se le permitiera

40. *Ibídem*, p. 58.

41. *Ibídem*, p. 59.



actuar tanto como una persona social, es decir, como una voluntad autónoma –reflejo de la voluntad transcendida de la sociedad– moderadora y equilibrada en orden a una serie de finalidades prácticas –los fines nacionales– a la que los ciudadanos reconocieran capacidad para representar sus intereses,<sup>42</sup> como en calidad de «organismo de Derecho público, que encierra dentro de su seno a todos los elementos constitutivos de una profesión o grupo económico, ejerciendo por delegación del estado funciones que participan de sus poderes, dentro de la órbita de su jurisdicción especial».<sup>43</sup>

Concebida como persona social, la Corporación no sería una simple agregación de ciudadanos, sino que, en sí misma, contendría los elementos necesarios para ser considerada sujeto de derecho y, por lo tanto, para poder establecer relaciones con el Estado en plenitud de condiciones jurídicas. Con esta caracterización, además de romper una vez más con el liberalismo, al apoyar la idea de que existía otra persona, aparte de la individual, con capacidad para actuar autónomamente dentro del marco legal, y de posibilitar doctrinalmente la creación de corporaciones en el seno del Estado Fundación, Eduardo Aunós entendía que éste podía «comunicarse mucho mejor con el individuo, porque le considera a través de una organización inteligente que presupone la existencia de cuerpos especializados con facultades dimanadas de aquél, los cuales se interponen, a su vez, entre el Estado mismo, fuente de todo Poder, y el ciudadano aislado del conjunto social».<sup>44</sup>

En cuanto a su calificación como entidad pública, era una de las consecuencias de la participación del Estado en ella, pues al igual que los individuos transcendían su voluntad en la Corporación, el Estado transcendía, a su vez, una parte de sus capacidades en ella. Aunque, según Aunós, las corporaciones eran «entes autárquicos» y, en principio, el orden social habría de surgir espontáneamente en su seno como consecuencia del desarrollo de una serie de vínculos solidarios entre sus miembros que, también según su criterio, germinarían en relación a la existencia de una «semejanza de las conciencias y a la división de trabajo», en el sentido que Durkheim concedió a ambas circunstancias.<sup>45</sup> A la postre, en sus escritos el propio Aunós dejaba claro que era «el mandato del Estado» quien dotaba «de eficacia a sus normas», interviniendo «en su elaboración, resolviendo las pugnas que pueden existir y rechazando o modificando con determinados requisitos, cuanto cree conveniente o susceptible de ser subsanado a causa de error o dificultad en su realización práctica»,<sup>46</sup> y el que garantizaba «la máxima serenidad, la máxima equidad y la máxima justicia»<sup>47</sup> a su origen y posterior desenvolvimiento.

A pesar de discursos, como el que dirigió a los miembros empresarios de la Unión Gremial durante un banquete en 1925, en los que Aunós reconocía sin ambages su fe en el principio de orden solidario durkhemiano al afirmar que «la pre-

42. *Ibidem*, p. 42-50.

43. *Ibidem*, p. 60.

44. *Ibidem*, p. 60.

45. DURKHEIM, Emile. *La división del...*, *op. cit.*, p. 267.

46. *Ibidem*, p. 61.

47. *Ibidem*, p. 67.

misa primordial para que los estados crezcan y se hagan grandes, marchen hacia delante en la línea de su historia y de su prosperidad [...] es el orden [...], en la sociedad se consigue por la unión, por la solidaridad, por el esfuerzo común de todos, una parte del cual se consagra cada día, aparte del que se emplea en provecho propio, a laborar por la Patria, por el amor ciudadano, labor que constituye el acervo común de los pueblos y que cuanto más grande es, mayor es también su poderío y prosperidad». <sup>48</sup> Para él, el sometimiento-identificación último de la Corporación respecto al poder del Estado era esencial para el buen funcionamiento de la sociedad porque evitaba el desarrollo de un asociacionismo de corte agresivo, como el que se había propiciado bajo la égida liberal, ya que, en el caso de que dentro de ella – entre las voluntades trascendidas – se produjera cualquier desacuerdo, el arbitrio neutral que proporcionaba la presencia del Estado en la misma garantizaba finalmente el mantenimiento del orden.

En el discurso político de Eduardo Aunós el principio de solidaridad por división del trabajo tan sólo posee el matiz de lo deseable –de lo que debiera de ser–, pues, afectado por el pesimismo antropológico que genéricamente subyace en el pensamiento conservador, desconfiaba de la posibilidad de que esa solidaridad pudiera verdaderamente ser alcanzada de un modo espontáneo, al menos a corto plazo. De ahí que, adoptando una actitud preventiva, considerara insoslayable la presencia constante del Estado en la Corporación y decidiera otorgarle el carácter de organismo público para que las disposiciones elaboradas por ella pudieran disfrutar en su mismo origen del poder ejecutivo consustancial a los estados, a la vez que de su capacidad coercitiva para exigir su cumplimiento.

Asociado a la consecución del orden, también encontramos el concepto de jerarquía como segundo supuesto ineludible para el eficaz funcionamiento del Estado corporativo, pues Eduardo Aunós lo entendía como un mecanismo de carácter práctico que permitía a la racionalidad organizativa la coordinación del sistema en su conjunto, a través de la selección y preeminencia «de los más cultos» dentro de la Corporación; de la discriminación de sus fines, entre superfluos e imprescindibles, y de sus ámbitos de actuación, con la creación de una escala de jurisdicciones que evitase la superposición de funciones. Así pues, solidaridad tutelada, racionalización jerárquica y poder coercitivo del Estado eran los pilares que garantizaban la paz social dentro de un modelo de organización cuyo diseño nacía precisamente como respuesta a una situación de gran inestabilidad social.

En cuanto al marco político dentro del cual habría de desenvolver sus actividades el Estado corporativo defendido por Aunós, apenas si aparece esbozado en los textos elaborados durante este período. Habla sucintamente de la posibilidad de que en el futuro las corporaciones del trabajo pudieran ser entendidas como grandes cuerpos electorales a partir de los cuales articular un nuevo modelo de representación política de carácter orgánico. En uno de ellos señalaba concretamente, como posible respuesta tipo, la Constitución corporativa elaborada por D'Annunzio para

48. AUNÓS PÉREZ, Eduardo. «La disciplina civil y las virtudes ciudadanas son origen de la grandeza de los pueblos». *Boletín del Ministerio de Trabajo* (abril 1925).

el Fiume, al considerar que «redactó una de las Constituciones más admirables desde el punto de vista filosófico... Bien es verdad que este Estado Corporativo tan perfectamente concebido de haberse llevado a la práctica hubiera tropezado con múltiples dificultades [...] mas significa un intento generoso de renovar los antiguos sistemas introduciendo en ellos los principios saludables de la representación corporativa, compartiendo con la individual las funciones legislativas».<sup>49</sup>

En cualquier caso, el desarrollo de su proyecto, lo que al parecer sí que exigía era una condición insoslayable: la de un Gobierno fuerte que «presida la vida de las distintas corporaciones, y bien a través de las mismas o bien directamente a los propios individuos, haga secundar sus orientaciones y cumplir las leyes».<sup>50</sup>

## Bibliografía

ÁLVAREZ DE MORALES, Antonio. *Estudios de Historia de la universidad española*. Madrid: Ediciones Pegaso, 1993.

AUNÓS PÉREZ, Eduardo. *Problemas de España*. Barcelona: Helios, 1922.

AUNÓS PÉREZ, Eduardo. *La organización corporativa en su aspecto funcional*. Madrid: Sobrinos Sucesores de M. Minuesa de los Ríos, 1928.

AUNÓS PÉREZ, Eduardo. *El Estado corporativo*. Madrid: Talleres Gráficos de E. Giménez, 1928.

AUNÓS PÉREZ, Eduardo. *Las Corporaciones de trabajo en el Estado Moderno*. Madrid: Juan Ortiz, 1928.

AUNÓS PÉREZ, Eduardo. *Estudios de Derecho Corporativo*. Madrid: Reus, 1930.

AUNÓS PÉREZ, Eduardo. *Epistolario (1916-1941): cartas político literarias*. Madrid: Ediciones Españolas, 1941.

AUNÓS PÉREZ, Eduardo. *La Política Social de la Dictadura*. Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1944.

AUNÓS PÉREZ, Eduardo. *Discurso de la vida: Autobiografía*. Madrid: Sociedad Española General de Librería, 1951.

BARNES, H. E. *II Historia del pensamiento social. Corrientes sociológicas en los diversos países*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1984.

BARRIO ALONSO, Ángeles. *El sueño de la Democracia Industrial*. Santander: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, 1996.

BELLAMY, R. *Liberalism and Modern Society*. Pennsylvania: Pennsylvania University Press, 1992.

BORKENAU, Franz. Pareto (México): Fondo de Cultura Económica, 1941.

DURKHEIM, Emile. *Las reglas del método sociológico*. Madrid: Ediciones Akal, 1978.

DURKHEIM, Emile. *La división del trabajo social*. Madrid: Ediciones Akal, 1987.

FREEDEN, Michael. *The New Liberalism. An Ideology of Social Reform*. Oxford: Clarendon Press, 1978.

GONZÁLEZ CUEVAS, P. C. «Charles Maurras en Cataluña». *Boletín de la Real Academia de la Historia*, tomo CXCIV, cuaderno II (1998), p. 309-362.

49. AUNÓS PÉREZ, Eduardo. *El Estado Corporativo...*, op. cit., p. 42-49.

50. Ibídem, p. 17.

GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, M. J. *Ciudadanía y Acción. El conservadurismo maurista (1907-1923)*. Madrid: Siglo XXI, 1990.

GONZÁLEZ VICÉN, Felipe. *De Kant a Marx (Estudios de Historia de las ideas)*. Valencia: Fernando Torres (editor), 1984.

LUEBBERT, Gregory M. *Liberalism, Fascism, or Social Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 1991.

MAIER, Charles S. *La refundación de la Europa burguesa. Estabilización en Francia, Alemania e Italia en la década posterior a la I Guerra Mundial*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.

MOSCA, Gaetano. *Historia de las doctrinas políticas*. Madrid: EDESA, 1984.

MOSCA, Gaetano. *La Clase Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 1984.

PABÓN, Jesús. *Cambó. 1876-1947*. Barcelona: Alpha, 2000.

RODRÍGUEZ DÍEZ, José. *Más de cien años de estudios superiores del Escorial. 1892-1998*. San Lorenzo del Escorial: Real Colegio Universitario Escorial - M.<sup>a</sup> Cristina, 1998.

RODRÍGUEZ PANIAGUA, José María. *Historia del Pensamiento Jurídico II. Siglos XIX y XX*. Madrid: Universidad Complutense - Facultad de Derecho, 1988.

SANTAMARÍA PAREDES, Vicente. *Curso de Derecho Político*. Madrid: Est. Tipográfico de Ricardo F., 1890.

SÚAREZ CORTINA, Manuel (ed.). *La Crisis del Estado Liberal en la Europa del Sur. II Encuentro de Historia de la Restauración*. Santander: Sociedad Menéndez Pelayo, 2000.

WILLIAMSON, Peter J. *Varieties of Corporatism. Theory and practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

## *Els parlaments regionals i la seva articulació amb les Corts espanyoles (1873-1936). Projectes i realitats*

ANTONI M. JORDÀ I FERNÁNDEZ, *Universitat Rovira i Virgili (Tarragona)*

### 1. Introducció<sup>1</sup>

El tema de les nacionalitats (històriques) i regions i l'articulació dintre de l'Estat tenen a partir de la Constitució de 1978 una perspectiva diferent de l'aplicada en anteriors èpoques, especialment durant la Segona República. Tanmateix, aquest «estat autonòmic», dissenyat essencialment en el títol VIII de la Constitució de 1978, és en certa manera hereu de tradicions polítiques i institucionals que neixen dècades endarrere. La dialèctica estat - nació - regió es planteja ja des del segle XIX, enmig de la construcció de l'estat liberal i constitucional espanyol. Temes com el de la sobirania nacional, el seu exercici, les relacions de poder en el nou estat, la centralització política i administrativa i l'ordenació i divisió del territori són una simple mostra de la complexitat de la qüestió, que ha estat abordada des de diversos punts de vista.<sup>2</sup>

1. Aquest treball forma part del projecte de recerca BJU 2000-0971, dirigit pel prof. Dr. Tomás de Montagut i Estragués.

2. La bibliografia és amplíssima. Citem, solament a tall d'exemple:

AJA, Eliseo. *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: 1999.

ÁLVAREZ, C. *El Estado integral de las autonomías según la Constitución de la II República*. Madrid: 1982.

ARTOLA, Miguel. *Partidos y programas políticos, 1808-1936*. Madrid: 1974-1975. 2 vol.

CLAVERO, Bartolomé. *El código y el fuero. De la cuestión regional en la España contemporánea*. Madrid: 1982.

HERRERO DE MIÑÓN, Miguel. *Derechos históricos y Constitución*. Madrid: 1998.

LÓPEZ AGUILAR, J. F. *Estado autonómico y hechos diferenciales*. Madrid: 1998.

MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián [et. alii] (=MARTÍN-RETORTILLO). *Descentralización administrativa y organización política. Tomo I: Aproximación histórica (1812-1931) (=Descentralización I)*. Madrid: 1973.

SANTAMARÍA, J. A.; ORDUÑA, E.; MARTÍN-ARTAJÓ, R. *Documentos para la historia del regionalismo en España*. Madrid: 1977.

SOLÉ TURA, Jordi. *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías. Federalismo. Autodeterminación*. Madrid: 1985.

El tema és actual,<sup>3</sup> i molt ampli, certament. Només cal fer una lectura atenta dels diversos estatuts d'autonomia actualment en vigor i cercar les referències explícites a les relacions existents entre l'Estat i les comunitats autònomes prenent com a base la consideració que d'elles mateixes tenen les comunitats autònomes segons els seus estatuts, i observarem les diferències (solament semàntiques?) existents.

La nostra pretensió en aquest estudi és la d'analitzar i comparar les relacions jurídiques i institucionals existents entre el parlament estatal espanyol (Corts) i els parlaments subestats configurats teòricament o existents en la pràctica a Espanya en els segles XIX i XX, fins a la Guerra Civil de 1936, amb especial atenció al cas de Catalunya, i completant-ho amb els de Galícia i el País Basc.

Es tracta d'analitzar els textos jurídics i altres documents que puguin indicar els diversos aspectes que comporta una relació institucional i l'existència o no d'un model uniforme o homogeni. Per a fer-ho, es divideix l'estudi del tema en dos grans moments o etapes:

- a) Els projectes del federalisme, del republicanisme i del regionalisme al segle XIX, al tombant de la Primera República i la Restauració.
- b) Les realitats de la Segona República espanyola, i l'articulació política i jurídica entre les Corts espanyoles i els parlaments regionals.

Assenyallem, finalment, que no és objecte d'aquest estudi fer una valoració històrica de cada text o projecte que tracti de l'existència d'un parlament estatal i de la seva relació amb els subestats o regionals, sinó incidir en la perspectiva jurídica tot analitzant-ne el contingut.

Per aquest motiu, textos que no admeten l'existència d'un parlament regional (cas del Reial decret del 18 de desembre de 1913 pel qual s'aprova la creació de la Mancomunitat de Catalunya, o del Reial decret llei del 20 de març de 1925 pel qual s'aprova l'Estatut provincial) o que solament admeten l'existència d'un parlament d'una república catalana independent (Projecte de Constitució provisional de la República Catalana, 1928) no permetrien d'analitzar les possibles relacions entre Parlament estatal i Parlament subestatal, ja que les premisses sobre les quals es fonamenten no ho permeten per exclusió d'algun dels elements de la relació a analitzar. Tanmateix, els hem inclòs en l'estudi per tal de valorar les possibles relacions o influències que posteriorment han pogut tenir en altres textos.

---

3. El *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) núm. 3.848, del 21 de març de 2003, publica la Resolució 1719/VI, del 27 de febrer de 2003, del Parlament de Catalunya, per la qual s'acorda d'interposar recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei 53/2002, del 30 de desembre, de mesures fiscals i administratives i de l'ordre social, i recusar el president del Tribunal Constitucional, «...perquè s'abstingui de conèixer del dit recurs com a conseqüència d'haver contravengut el principi d'imparcialitat inherent a l'exercici del seu càrrec, per raó d'haver deslegitimat públicament i reiteradament les nacionalitats històriques i discrepar de la vigència i oportunitat de la diferenciació constitucional entre nacionalitats i regions». (La cursiva és nostra.) Un altre exemple, a la Resolució del Parlament de Catalunya 1784/VI, del 13 de març de 2003 (DOGC 3854, del 31 de març de 2003).

## 2. Un punt de partida: la Constitució de 1812

En el procés de formació del text constitucional de 1812, un dels temes que van centrar l'atenció dels polítics, juristes i diputats que hi van participar fou el de la consideració d'un tema que admetia múltiples derivacions i ramificacions: el de la representació del poble o, com es comença a definir en un sentit modern, el de la representació de la nació.<sup>4</sup> I vinculada a l'esmentada qüestió, calia concretar aquesta representació nacional, és a dir, els instruments juridicopolítics que s'havien d'aplicar per tal d'aconseguir aquella representativitat, en especial si les Corts havien de ser úniques i representar tota la nació.<sup>5</sup> Sens oblidar, és clar, l'aparell legislatiu que caldria adoptar, és a dir, la substitució de la legislació política de l'antic règim i l'aprovació d'una constitució.<sup>6</sup>

La diversitat en la trajectòria de la història de les corts medievals i modernes als diferents regnes hispànics era un tema molt present a final del segle XVIII i començament del segle XIX.<sup>7</sup> Si la nació era única, la representació política de la nació també havia de ser-ho. Per tant, les Corts (de Castella), les úniques que existien aleshores, serien les que es mantindrien com a Corts, però ara d'Espanya,<sup>8</sup> amb una discussió sobre si haurien de ser monocamerals, bicamerals i/o estamentals.<sup>9</sup>

4. ARBÓS, Xavier. *La idea de nació en el primer constitucionalisme espanyol*. Barcelona: 1986.

SEOANE, María Cruz. *El primer lenguaje constitucional español (Las Cortes de Cádiz)*. Madrid: 1968, p. 63-81.

VARELA SUANCES-CARPEGNA, Joaquín (=VARELA). *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz) (=La teoría)*. Madrid: 1983, p. 175-274.

5. VARELA SUANCES-CARPEGNA, Joaquín. «Las Cortes de Cádiz: representación nacional y centralismo». A: *Las Cortes de Castilla y León, 1188-1988*. Valladolid: 1990. Vol. II, p. 217-245.

6. CORONAS GONZÁLEZ, Santos M. «Las Leyes fundamentales del Antiguo Régimen. Notas sobre la constitución histórica española». *Anuario de Historia del Derecho Español* (AHDE), LXV (1995), p. 127-218.

TOMÁS Y VALIENTE, Francisco. «Génesis de la Constitución de 1812. I. De muchas leyes fundamentales a una sola Constitución». AHDE LXV (1995), p. 13-126.

7. CAPMANY, Antoni de. *Práctica y estilo de celebrar Cortes en el reino de Aragón, Principado de Cataluña y reino de Valencia y una noticia de las de Castilla y Navarra*. Madrid: 1821.

DOU Y BASSOLS, Ramón Lázaro de. *Instituciones del Derecho Público general de España, con noticia particular de Cataluña y de las principales reglas de gobierno en cualquier Estado*. Madrid: 1800-1803 (reed. a Barcelona el 1975).

MARTÍNEZ MARINA, Francisco. *Teoría de las Cortes* (Est. intr. de José Antonio Escudero). Oviedo: 1996.

Una aportació recent a: BUSAALL, Jean-Baptiste. «La dualité du débat sur la première Constitution espagnole de 1812. Entre norme historique et volontarisme». *Revue historique de droit français et étranger*, núm. 80 (2002), p. 419-450.

8. BERMEJO CABRERO, José Luis. «En torno a las Cortes del Antiguo Régimen». AHDE, LXIII-LXIV (1993-1994), p. 149-233.

DÍOS, Salustiano de. «Corporación y nación. De las Cortes de Castilla a las Cortes de España». A: *De la Ilustración al liberalismo. Symposium en honor del prof. P. Grossi*. Madrid: 1995, p. 199-298.

PÉREZ PRENDES Y MUÑOZ DE ARRACO, José Manuel. «Cortes de Cádiz y Cortes de Castilla». *Revista de Estudios Políticos*, núm. 126 (1962), p. 221-429.

9. Sobre el tema: CORONAS GONZÁLEZ, Santos M. «Continuidad y cambio en los orígenes del parlamentarismo español». A: *Contributions to European Parliamentary History*, LXXIX (1999), p. 331-356, en especial 344 i seq., amb abundant bibliografia.



La nació i la representació de la nació ocuparien bona part de les discussions dels diputats de les Corts de Cadis. En aquest sentit, les intervencions d'alguns diputats van portar la discussió a uns àmbits complexos, posant en qüestió l'existència mateixa d'una única i uniforme nació.<sup>10</sup> Les intervencions dels diputats Aner i Borrull s'inclinaven per considerar que la nació espanyola es basava en la suma dels diversos regnes històrics, fet que, si la resta de diputats l'haguessin acceptat, hauria configurat unes Corts diferents del model aprovat a la Constitució de 1812.<sup>11</sup> Tanmateix, les intervencions de la resta de diputats, en especial dels liberals, no deixaren cap dubte sobre això.<sup>12</sup> Cal no oblidar, però, que aquesta visió unitarista i uniforme de la nació espanyola ja s'havia exposat i imposat amb anterioritat a l'aprovació del text constitucional: «Los diputados que componen este Congreso, y que representan a la Nación española, se declaran legítimamente constituidos en Cortes Generales y extraordinarias y que reside en ellas la soberanía nacional».<sup>13</sup>

10. Vegeu VARELA, *La teoría*, p. 175 i seg.

11. Sobre aquests diputats, vegeu:

ARDIT [LUCAS], Manuel. *Els valencians de les Corts de Cadis*. Barcelona: 1968, p. 54-56.

JARDÍ, Enric. *Els Catalans a les Corts de Cadis*. Barcelona: 1963.

Una anàlisi d'aquestes intervencions a: VARELA, *La teoría*, p. 269-274. Els textos es poden trobar a: *Diario de las Discusiones y de las Actas de las Cortes*. Cádiz: 1811. T. VIII, p. 116 i seg. Fan referència a la discussió de l'article 12 del projecte de Constitució, que finalment seria l'article 11: «Se hará una revisión más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan».

Vegeu també:

BURGUEÑO *De la vegueria a la provincia. La formació de la divisió territorial contemporània als Països Catalans (1790-1850)* (Barcelona 1995), 52-54;

SARRIÓN GUALDA, José. «La Instrucción de 23 de junio de 1813 para el Gobierno económico-político de las provincias y la "rebelión" de sus Diputaciones». AHDE, LXVII-II (1997), p. 1193-1213,

SARRIÓN GUALDA, José. «El régimen señorial y el Estado constitucional en Cataluña a comienzos del siglo XIX (Las divisiones territoriales y la creación de municipios)». A: *VII Centenari dels Costums d'Horta (1286/1996)*. *Actes de les Jornades d'Estudi*. Horta, 25, 26 i 27 d'octubre de 1996 (Horta de Sant Joan: 1997), p. 169-208.

12. *Diario de las Discusiones y de las Actas de las Cortes*, t. VIII, p. 118: el president de la comissió de Constitució, Muñoz Torrero, indica que «...estamos hablando como si la nación española no fuese una, sino que tuviera reynos y estados difrentes... Yo quiero que nos acordemos que formamos una sola nación, y no un agregado de varias naciones». Y el diputat Argüelles (ibídem, t. XI, p. 245) deia que «...la representación nacional no puede ser más que una, y está refundida solamente en las Cortes. Es la que únicamente puede expresar la voluntad de los pueblos».

13. *Colección de los Decretos y Ordenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias...* (Madrid, 1820; ed. facsímil, Madrid, 1987), Decreto I (24 de setembre de 1810), 1-2. I pocs dies després (Decreto V, de 15 d'octubre de 1810), s'afirma que «...los dominios españoles en ambos hemisferios forman una sola y misma monarquía, una misma y sola Nación... quedando a cargo de las Cortes tratar sobre el número y forma que deba tener para lo sucesivo la Representación nacional en ambos hemisferios». Sobre el tema, i en especial sobre el paper d'Argüelles en particular, vegeu: Agustín de ARGÜELLES, *Discurso preliminar a la Constitución de 1812* (ed. de Luis SÁNCHEZ AGESTA) (Madrid: 1989); *Discursos* (ed. de Francisco TOMÁS Y VALIENTE) (Oviedo: 1995); *Examen Histórico de la Reforma Constitucional de España* (ed. de Miguel ARTOLA) (Oviedo: 1999), 2 vol.

No cal dir que les instruccions que la Junta Superior del Principat de Catalunya havia lliurat als diputats catalans presents a les Corts de Cadis foren bandejades ràpidament.<sup>14</sup>

El resultat fou la configuració d'un estat nació unitari, que a cada text constitucional recordava i reiterava la seva existència i permanència en l'espai i en el temps. Els exemples són prou eloqüents. Així, la Constitució de 1812 deia que «la Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios»,<sup>15</sup> establia que «el territorio español comprende la Península con sus posesiones e islas adyacentes...», i esmentava tot seguit els antics regnes històrics.<sup>16</sup> La Constitució de 1837 recordava que existia una Nació (espanyola);<sup>17</sup> la Constitució de 1845 manifestava que era necessari «...regularizar y poner en consonancia con las necesidades actuales del Estado los antiguos fueros y libertades de estos reinos»;<sup>18</sup> la de 1869 esmenta de forma exclusiva la Nació espanyola.<sup>19</sup> El projecte de la Constitució federal de 1873 estableix l'existència d'una Nació espanyola, formada per diversos estats,<sup>20</sup> i la Constitució de 1876 s'estableix per voluntat del rei Alfons XII, «Rey constitucional de España».<sup>21</sup>

### 3. Els projectes federalistes i regionalistes a Catalunya

#### 3.1. EL PROJECTE DE Valentí Almirall

Des de diversos sectors polítics de Catalunya es va plantejar la possibilitat d'articular una nova manera de relació política i institucional d'Espanya. El federalisme, el regionalisme i el catalanisme elaboraran diversos projectes, la major part dels quals articulats. Centrem-nos en alguns d'aquests projectes.

Valentí Almirall elabora el 1869 unes *Bases para la Constitución Federal de la Nación Española y para la del Estado de Cataluña. Observaciones sobre el modo de plantear la Confederación en España*.<sup>22</sup> De la lectura del document es dedueixen

14. RAHOLA, F. *Los diputados por Cataluña en las Cortes de Cádiz*. Barcelona: 1912. D'una manera especial, p. 53: «...debe Cataluña no sólo conservar sus privilegios y fueros actuales, sino también recobrar los que disfrutó en el tiempo en que ocupó el Trono español la augusta casa de Austria...».

15. Constitució de 1812, art. 1.

16. Constitució de 1812, art. 10.

17. Constitució de 1837, preàmbul.

18. Constitució de 1845, preàmbul.

19. Constitució de 1869, preàmbul.

20. Projecte de Constitució de 1873, art. 1.

21. Constitució de 1876, preàmbul.

22. ALMIRALL, Valentí (=ALMIRALL). *Bases para la Constitución Federal de la Nación Española y para la del Estado de Cataluña. Observaciones sobre el modo de plantear la Confederación en España* (=Bases). Barcelona: Imp. Celestino Verdaguier, 1869).

Sobre Valentí Almirall i el seu pensament:

SOLÉ TURA, Jordi. «El pensamiento político y la trayectoria de Valentín Almirall». *Revista Jurídica de Cataluña* (1970, núm. extraordinari), p. 341-366.

SOLÉ TURA, Jordi. *Ideari de Valentí Almirall*. Barcelona: 1974.

SOLÉ TURA, Jordi. *Catalanisme i revolució burgesa. La síntesi de Prat de la Riba*. Barcelona: 1967.

TRIAS VEJARANO, Juan J. *Almirall y los orígenes del catalanismo*. Madrid: 1975.

Sobre aquest document, vegeu:

una sèrie de consideracions, partint de la base de l'existència d'una nació i diversos estats.

### *El control polític de la Federació sobre els estats*

La Constitució federal és l'únic límit a la sobirania dels estats.<sup>23</sup> El Poder Federal és qui resol les diferències o conflictes relacionats amb el dret públic que puguin sorgir entre els estats,<sup>24</sup> mitjançant l'Assemblea Federal.<sup>25</sup> L'Assemblea Federal també resoluria «...los conflictos de competencia que ocurran entre la Confederacion y los Estados, entre ella misma y el Tribunal federal y entre este y los tribunales de los Estados»,<sup>26</sup> a més de «dictar las leyes necesarias para fijar la competencia entre los tribunales de todos los Estados...».<sup>27</sup>

Aquest control sobre els estats també s'exercia mitjançant el Tribunal Federal, que era elegit per l'Assemblea Federal. El Tribunal Federal tenia competència en els conflictes existents entre els estats sempre que no fossin de dret públic, i resolvia sobre les competències dels tribunals dels diversos estats.<sup>28</sup>

### *El control sobre la legislació dels estats*

El Poder Federal té la potestat de «...revisar, antes de ser puestas en planta, las Constituciones de todos los Estados y las modificaciones ó enmiendas que á las mismas se hagan».<sup>29</sup> A més, el Poder Federal també revisaria els tractats entre els diversos estats.<sup>30</sup>

### *Intervenció dels estats sobre el Poder Federal*

Es preveia una possible intervenció, en relació amb la reforma de la Constitució. Aquesta tindria lloc «...siempre que la pida la mayoría de la Asamblea federal ó la mayoría de los poderes legislativos de los Estados...».<sup>31</sup>

---

ALBERTÍ, Santiago. *El Republicanisme català i la Restauració monàrquica, 1875-1923*. Barcelona: 1972, p. 67-68. [Amb relació als projectes federalistes a Catalunya, Aragó i Astúries els anys vuitanta del segle XIX.]

GERPE LANDÍN, Manuel. *L'Estatut de Catalunya i l'Estat integral (=L'Estatut)*. Barcelona: 1977.

GONZÁLEZ CASANOVA, José Antonio (=GONZÁLEZ CASANOVA). *Federalisme i autonomia a Catalunya (1868-1938) (=Federalisme)*. Barcelona: 1974, 104 i seg.

23. ALMIRALL, Bases, part 1a, cap. 1, art. 1.

24. Ibídem, cap. 1, art. 3, par. 2.

25. Ibídem, cap. 2, art. 6, ap. 9.

26. Ibídem, cap. 2, art. 6, ap. 10.

27. Ibídem, cap. 2, art. 6, ap. 17.

28. Ibídem, cap. 2, art. 10.1 i 10.3.

29. Ibídem, cap. 1, art. 4.

30. Ibídem, cap. 1, art. 5: «Ninguno de los Estados puede celebrar con otro ú otros tratados de alianza de naturaleza política; pueden empero los Estados celebrarlos para objetos de legislacion, economía, administracion y justicia, quedando sujetos tales tratados á la revision del poder federal, como las leyes y en la forma que se espresará».

31. Ibídem, cap. darrer, art. únic.

### *Relació entre Asamblea legislativa federal i estatal*

Cal dir que l'Assemblea Federal també tenia un poder de control i revisió de la legislació dels estats, amb l'audiència prèvia de les assemblees legislatives dels diversos estats.<sup>32</sup> Amb aquest plantejament, era comprensible afirmar que «la suprema autoridad legislativa, en cuanto no se halle limitada por la Constitución federal, será ejercida en Cataluña por una Asamblea única de representantes elegidos por el pueblo».<sup>33</sup>

### 3.2. EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LA REPÚBLICA ESPAÑOLA (1873)<sup>34</sup>

Aquest text partia de la premissa de l'existència d'una «Nación española», formada per diversos estats (art. 1), tot i que hom defineixi la nació com estat federal, per distingir-la dels estats «regionals» (art. 43). L'articulació del sistema es concretava en diversos elements, que convé destacar, sense oblidar que «los Estados tienen completa autonomía económico-administrativa y toda la autonomía política compatible con la existencia de la Nación» (art. 92).

#### *El control polític de la federació sobre els estats*

Aquest control s'establia prenent com a base diversos nivells (poder executiu, poder judicial, poder legislatiu) que controlaven als estats.

Segons l'article 72.8, corresponia al poder executiu federal «...enviar a cada Estado regional un delegado con encargo expreso de vigilar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, de los decretos y reglamentos federales; pero sin autoridad ninguna especial dentro del Estado o del Municipio».

El Tribunal Suprem de la federació intervindria en els litigis entre els estats (art. 78) i en els conflictes «...entre Poderes Públicos de un Estado» (art. 79).

32. Ibídem, cap. 2, art. 8: «Cada sección del Cuerpo de representantes de la Nación revisará las leyes votadas por el Cuerpo legislativo de cada Estado que se refieran á su ramo con el único objeto de examinar si se oponen á algun artículo de la presente Constitución. Si las encuentra conformes con esta, las devolverá á los quince días de haberlas recibido o de haberse reunido el Cuerpo legislativo de que procedan y tendran desde luego fuerza de ley. Si encuentra que contrarian alguno de los artículos de la presente [Constitucion], las devolverá dentro del mismo término, con las observaciones y modificaciones que á su parecer deban hacerse, al Cuerpo legislativo de que procedan para que las revise. Si este admite las modificaciones propuestas podrá desde luego publicarlas como ley; si no las admite remitirá el proyecto votado junto con las observaciones y enmiendas propuestas por la seccion, y con una alegacion de las razones y motivos porque no las acepta, á la Asamblea federal en pleno, que habrá resuelto en definitiva á los quince días de haberlos recibido ó de haberse reunido».

33. ALMIRALL, Bases, part 3a, art. 1.

34. Text a: ESTEBAN, Jorge de (ed.). *Constituciones españolas y extranjeras*. Madrid: 1979. 2a ed. Vol. I (2 vol.), p. 251-267.

Sobre el tema:

GONZÁLEZ CASANOVA, *Federalisme*, p. 121-136.

HENNESSY, C. A. M. *La República Federal en España*. Madrid: 1973.

JUTGLAR, Antoni. *Pi y Margall y el federalismo español*. Madrid: 1976.

MOLAS, Isidre. *Ideario de Pi y Margall*. Madrid: 1966.

Finalment, i pel que fa a les constitucions de cada estat, «los Estados sujetarán sus Constituciones respectivas al juicio y sanción de las Cortes federales, que examinarán si están respetados o no en ellas los derechos de la personalidad humana, los límites de cada Poder y los preceptos de la Constitución federal» (art. 102).

Per compensar d'alguna manera aquesta intervenció federal, s'establia que el president de la República Federal havia de tenir cura del compliment de les constitucions particulars de cada estat (art. 82.10). A més, «en la elección de los Gobiernos, de los legisladores y de los empleados de los Estados no podrá nunca intervenir, ni directa ni indirectamente, el Poder federal» (art. 95).

### *El control sobre la legislació dels estats regionals*

La Constitució federal marcava unes línies d'actuació ben clares: «Los Estados constituirán sus Poderes con entera libertad, pero con analogía al tipo federal, y dividiéndolos en los tres fundamentales de legislativo, ejecutivo y judicial» (art. 101, *in fine*). Establia, a més, que «los Estados nombran sus Gobiernos respectivos y sus asambleas legislativas por sufragio universal» (art. 94).

Les constitucions de cada estat no poden contradir la Constitució federal (art. 93). A més, els estats «...no podrán legislar ni contra los derechos individuales, ni contra la forma republicana, ni contra la unidad y la integridad de la Patria, ni contra la Constitución federal» (art. 99).

Pel que fa a les competències sobre les quals els estats podien legislar, ho podien fer sobre «...su política propia, su industria, su hacienda, sus obras públicas, sus caminos regionales, su beneficencia, su instrucción y todos los asuntos civiles y sociales que no hayan sido por esta Constitución remitidos al Poder federal» (art. 96); podien endeutar-se i emetre deute públic (art. 97); crear centres d'ensenyament secundari i universitats (art. 98); regular l'organització territorial (art. 100), i mantenir la força pública necessària (art. 101).

### *Intervenció dels estats regionals sobre el Poder Federal*

El Senat estava format pels senadors «...elegidos por las Cortes de sus respectivos Estados, que enviarán cuatro por cada Estado, sea cualquiera su importancia y el número de sus habitantes» (art. 52). Alguns autors han vist en aquest precepte una influència del constitucionalisme nord-americà, en relació amb la Constitució de 1787, ja que els senadors dels Estats Units eren designats per un procediment idèntic.<sup>35</sup>

El Senat no tenia iniciativa legislativa, però li corresponia «...examinar si las leyes del Congreso desconocen los derechos de la personalidad humana, o los poderes de los organismos públicos, o las facultades de la Federación, o el Código fundamental» (art. 70).

35. LA PERGOLA, A. *Residui «contrattualistici» e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*. Milà: 1969, p. 161 i seg.

ROURA GÓMEZ, Santiago A. «Los procedimientos de reforma en las experiencias del Constitucionalismo republicano español (1873 y 1931)». *Revista de Estudios Políticos*, núm. 101 (1998), p. 273-301, 277, n. 12.

Com sigui que el Senat participa, junt amb el Congrés, en el procediment de reforma de la Constitució establert pels art. 115 a 117, podem dir que els estats regionals participen indirectament en el procés de reforma.<sup>36</sup>

### *Relació de l'assemblea legislativa regional amb les Corts estatals*

Les Corts estatals (federals) «examinarán» els textos constitucionals de cadascun dels estats regionals (art. 102), tot i que no queda clar si aquest examen, en cas de no superar-se, obligava a una rectificació del text constitucional i amb quin procediment.

### 3.3. EL PROJECTE DE CONSTITUCIÓ PER A L'ESTAT CATALÀ (1883)<sup>37</sup>

Josep M. Vallés i Ribot, seguidor del federalisme de Pi i Margall, és un dels impulsors del Projecte de constitució per a l'Estat català (1883). En aquell any té lloc a Barcelona el congrés regional republicanodemocràtic federal de Catalunya.

El Projecte de constitució es basava en la voluntat de reconstruir la pàtria catalana, mitjançant la creació d'un estat català «sobirà i autònom» (art. 1), per tal com la sobirania «originària» residia en els ciutadans de Catalunya (art. 50). Pel que fa a les competències, es considerava que les que no haguessin estat delegades a la «Federació» s'entien incorporades a la sobirania de Catalunya (art. 1, *in fine*). Tanmateix, el poder central seguiria conservant certes competències (en l'àmbit internacional, en les comunicacions i en la capacitat moderadora en els conflictes «interregionals»)<sup>38</sup>. A més, «Catalunya otorgaria les atribucions necessàries als poders centrals... perquè aprovés o desaprovés los tractats o pactes que entre dos o més regions se fessen sobre interessos que li fossen comuns», tal com s'indicava en l'article 2 de la «Determinació de les facultats que l'Estat de Catalunya, en ús de sa sobirania, delegaria a la Federació o conjunt dels Estats espanyols o ibèrics».<sup>39</sup>

El poder legislatiu es concretaria (art. 57) en unes Corts bicamerals (Congrés i Senat), que no estarien subjectes a cap mena de control previ o posterior de la Federació pel que fa a l'aprovació de les lleis.

36. ROURA GÓMEZ, Santiago A. «Los procedimientos...», *op. cit.*, especialment p. 273-285.

37. El text del projecte a: *Reunión y treballs del Congrés Regional Republicà-Democràtic Federal de Catalunya. Reunión y trabajos del Congreso Regional Republicano-Democrático Federal de Cataluña* (Barcelona: 1883). Publicat amb estudi introductori de Josep A. GONZÁLEZ CASANOVA a: *Memorial de Greuges de 1760. Projecte de Constitució de l'Estat Català de 1883. Memorial de Greuges de 1885. Missatge a la Reina Regent de 1888. Bases de Manresa de 1892*. Barcelona: 1990, p. 23-56.

38. GONZÁLEZ CASANOVA, *Federalisme*, p. 148-152 i 465-483. Citat per: PITARCH, Ismael E. (= PITARCH). *L'estructura del Parlament de Catalunya i les seves funcions polítiques (1932-1939)* (= *L'estructura*). Barcelona: 1977, p. 17. Valoració a: GRANJA, José Luis de la; BERAMENDI, Justo; ÀNGUERA, Pere (= GRANJA-BERAMENDI-ÀNGUERA). *La España de los nacionalismos y las autonomías* (= *La España*). Madrid: 2001, p. 62-63 i 331.

39. GONZÁLEZ CASANOVA, *Federalisme*, p. 465. Es tracta d'una solució que dècades després apropiaria el tradicionalisme carlí per a presentar un «Projecte de l'Estatut de Catalunya» (1930); vegeu GERPE, *L'Estatut*, p. 271-272.

### 3.4. EL PROYECTO DE *CONSTITUCIÓN FEDERAL ESPAÑOLA* (1883)<sup>40</sup>

Sota l'impuls de Pi i Margall, s'aprovà a Saragossa aquest projecte. La Federació està formada per regions (art. 1), que tenen garantida la seva «autonomia» (art. 3). Les seves competències estan relacionades de tal manera que les competències que no estan expressament delegades pels municipis a les regions corresponen als municipis, i totes les que no hagin estat delegades expressament per les regions a la Federació corresponen a les regions (art. 4).

#### *Controls de la Federació sobre les regions*

La Federació, en tot cas, és competent per a «regular la vida interregional» (art. 15), a més de les facultats en matèria de comunicacions, transports, relacions internacionals, etc. (art. 15, ap. 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8 i 9). Especialment significatiu és l'article 15.3, que estableix que la Federació té les competències relatives a «...las relaciones políticas, administrativas, económicas u jurídicas entre las regiones de la Federación; y en su consecuencia, las necesarias para resolver sus cuestiones, cuando choquen o aparezcan en pugna sus derechos o intereses, y revisar los pactos o convenios que dos o más regiones celebren entre sí sobre intereses que les sean comunes».

La darrera afirmació («revisar los pactos...») ja ens indica que la Federació tindrà capacitat per a revisar alguns dels actes jurídics de les regions. A més, la Federació, mitjançant les Corts, dictarà «...las leyes orgánicas necesarias para el cumplimiento de los fines de la Federación» (art. 35).

Cal esmentar també que el Tribunal Suprem de la Federació tenia competència sobre els litigis entre els estats (art. 48), sense que quedí ben especificat si pot existir un litigi entre la Federació i un estat regional. Tanmateix, el Tribunal Suprem intervindria sempre en els litigis en els quals la Federació fos una de les parts.

Les constitucions dels estats regionals «...no podrán infringir alguno de los preceptos contenidos en este Pacto o Constitución federal» (art. 56). Per tal d'evitar-ho, el text de la constitució (de l'estat regional) o de la seva possible reforma havia de ser revisat pel Senat de la Federació. El Senat podia esmenar el text i, si l'estat regional no s'hi conformava, resolvia definitivament el Tribunal Suprem de la Federació (art. 57).

#### *Relacions de les regions amb la Federació*

Pel que fa a la participació de les regions dins de la Federació, es constaten diverses vies:

##### a) En relació amb el poder legislatiu:

Hi hauria dues cambres (art. 16): el Congrés i el Senat. El Senat estaria format per quatre senadors elegits per cada estat, «...elegidos por las respectivas Cortes regionales» (art. 20).<sup>41</sup>

Pel que fa a l'aprovació de les lleis, les dues cambres havien d'aprovar-ne el text. En cas de discrepància, el projecte de llei restava suspès fins la legislatura següent. Si

40. Text a: GONZÁLEZ CASANOVA, *Federalisme*, p. 484-493.

41. Hi una similitud clara amb l'article 52 del Projecte de constitució federal de 1873.



continués el desacord, «...se someterá el proyecto a la aprobación directa del pueblo y de las Cortes de los Estados regionales. Aprobado el proyecto por el pueblo y la mayoría de las Cortes de los Estados, será, desde luego, ley». Tanmateix, el projecte seria definitivament rebutjat si no era aprovat per les Corts ni pel poble, o per les Corts o pel poble (art. 32).

Una menció especial requereix la reforma de la Constitució federal (art. 63), que podia iniciar-se a petició del Congrés, del Senat o «...de la tercera parte de las Cortes regionales». El procediment, una vegada iniciat, seguia diversos i complexos procediments:

- S'elegiria una nova assemblea constituent; si aquesta assemblea aprovava el nou text, se sotmetria a referèndum i a l'aprovació de les corts regionals.
- Si s'aprovava en referèndum el nou text, passaria a la votació de les corts regionals, i, si aquestes l'aprovaven per majoria, el text es convertiria en definitiu.
- Si el text no obtenia l'aprovació en els dos estadis (referèndum, corts regionals), passava de nou a l'assemblea constituent per a tornar a ser estudiat i reiniciar així el procés.

b) En relació amb el poder executiu:

El president de la Federació espanyola seria elegit per uns compromissaris, alguns dels quals eren elegits en cada estat en el moment d'elegir els diputats al Congrés, en nombre idèntic al del total dels diputats de cada regió, i quatre més eren elegits per les corts de cada regió (art. 40).

c) En relació amb el poder judicial:

El Tribunal Suprem de la Federació s'havia de formar amb un magistrat de cada regió, elegit directament pel poble (art. 44). Es combina així la procedència regional amb la participació general popular en la seva elecció.

### 3.5. LES BASES PER A LA CONSTITUCIÓ REGIONAL CATALANA (1892)<sup>42</sup>

El text aprovat a Manresa el 1892, estructurat en diverses bases, divideix l'organització política en dos grans poders: el poder «central» i el poder «regional».

#### *Control del poder central sobre el regional*

El poder central era l'encarregat de resoldre els conflictes entre les regions (base 1a.e). No consta cap altra atribució.

42. *Bases para la Constitución Regional Catalana, acordadas per la Asamblea de Delegats celebrada á Manresa los días 25, 26 y 27 de Mars de 1892*. Barcelona: Imp. La Renaixensa, 1900.

Unió Catalanista. *Bases per a la Constitució Regional Catalana*. Manresa, març de 1892. Vic: 1991. Inclou el facsimil de les deliberacions i els acords de l'Assemblea Catalanista de Manresa (març 1892).

També poden consultar-se:

MOLAS, Isidre. «Las bases de Manresa y la reforma del Estado Español. Comentarios a la Base 1.<sup>a</sup>». *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. extraordinari pel 75 aniversari (1970), p. 137-158.

TERMES, Josep; COLOMINES, Agustí. *Les Bases de Manresa de 1892 i els orígens del catalanisme*. Barcelona: 1992.

### *Participació de les regions en el poder central*

El poder legislatiu central estava compartit entre el rei o cap d'estat i una assemblea legislativa formada per representants de les regions, sense concretar el sistema d'elecció; tot i que cada regió tindria almenys tres representants, el nombre total seria proporcional al nombre d'habitants « y á la tributació » (base 1a).

El «poder suprem judicial es configuraria en un Tribunal format per magistrats de las regions, un per cada una d'elles, elegits per las mateixes; cuydará de resoldre'ls conflictes interregionals y de las regions ab lo Poder central...» (base 1a).

### *Relacions entre poder regional i poder central*

El poder regional té competència legislativa,<sup>43</sup> concretada en la sobirania del seu govern interior: legislació civil, penal, mercantil, administrativa, processal; establiment i recaptació d'impostos; encunyació de moneda, i, finalment, «...todas las demás atribuciones inherentes á la soberanía que no corresponduin al Poder central segons la Base 1.<sup>a</sup>».<sup>44</sup>

El poder legislatiu regional descansava en unes Corts, elegides per sufragi corporatiu.<sup>45</sup> Mentre aquestes Corts catalanes no els modifiquessin, el Codi penal i el de comerç seguirien en vigor, «...però en l'esdevenidor será de competencia exclusiva de Catalunya'l reformarlos» (base 17a); pel que fa a les lleis processals, s'aplicaria el mateix criteri.

## **4. Dels projectes polítics a les realitats administratives: la Mancomunitat de Catalunya<sup>46</sup>**

### **4.1. LA MANCOMUNITAT COM A ASSOCIACIÓ DE DIPUTACIONS PROVINCIALS**

Ben allunyats dels projectes fins ara esmentats, existia una altra via: la de les realitats administratives que permetien, si més no teòricament, l'associació de diverses províncies per a desenvolupar i complir millor les seves finalitats. Aquesta possibilitat

43. Base 2a: «En la part dogmática de la *Constitución Regional Catalana* s mantindrà'l temperament expansiu de nostra legislació antiga, reformant, pera posarlas d'acort ab las novas necessitats, las sábias disposiciones que conté respecte dels drets y llibertats dels catalans.»

44. Base 6a.

45. Base 7a: «Lo Poder legislatiu regional radicarà en las Corts Catalanas, que deurán reunirse tots los anys en època determinada y en lloch diferent. Las Corts se formarán per sufragi de tots los caps de casa, agrupats en classes fundadas en lo treball manual, en la capacitat ò en las carreras profesionales y en la propietat, industria y comers, mitjansant la corresponent organisació gremial en lo que possible sia.»

46. Sobre la Mancomunitat de Catalunya:

BALCELLS, Albert; PUJOL, Enric; SABATER, Jordi (=BALCELLS). *La Mancomunitat de Catalunya i l'autonomia* (=La Mancomunitat). Barcelona: 1996.

CAMPS I ARBOIX, Joaquim de. *La Mancomunitat de Catalunya*. Barcelona: 1968.

CULLA, Joan B. «Les dues Mancomunitats». *Revista de Catalunya*, núm. 31 (1989), p. 35-42.

Sobre el projecte Maura, vegeu els comentaris de:

GONZÁLEZ CASANOVA, *Federalisme*, p. 207-214.

[GONZÁLEZ] POSADA, Adolfo. *Evolución legislativa del Régimen Local en España, 1812-1909*. Madrid: 1910, reed. 1982, p. 30-31, i 466 i seg.

MARTÍN-RETORTILLO, *Descentralización I*, p. 260-315, especialment 286 i seg.

ja es preveia a les lleis provincial de 1870 i de 1877, tot i que a la de 1882 va quedar suprimida.<sup>47</sup>

L'any 1903, Antonio Maura, aleshores ministre de Governació, proposà un projecte de bases per a la reforma de l'administració local, que només preveia les unions de municipis per a la prestació de determinats serveis sota el nom de *mancomunitats municipals*; tanmateix, els diputats catalans al Congrés van presentar-hi una esmena que permetia establir les mancomunitats de províncies.<sup>48</sup> La iniciativa no prosperà pels canvis de govern.

El 1907, essent Maura president del Govern i Juan de la Cierva ministre de Governació, es presenta un projecte de llei de reforma de l'administració local, que en el seu article 274 establia que les diputacions provincials també podien, com els municipis, mancomunar-se, tot i que amb certes limitacions,<sup>49</sup> i que, a més, podrien rebre delegacions de serveis de l'Estat. El projecte, aprovat pel Congrés el 1909, introduí unes modificacions significatives perquè uns anys després s'aplicaria la mateixa filosofia als estatuts regionals: per tal d'aprovar-se una mancomunitat de diputacions, calia un referèndum previ dels ajuntaments, en el qual els ajuntaments que hi estaven d'acord havien de comptar amb més de la meitat de la població de cadascuna de les províncies interessades. A més, els vots favorables de les diputacions havien de ser els 2/3 del total dels diputats. Per altra banda, la delegació de serveis i dels recursos financers de l'Estat s'havia de formalitzar mitjançant una llei, i no amb un simple decret del Govern (com inicialment deia el projecte Maura).<sup>50</sup> El projecte, aprovat finalment pel Congrés el febrer de 1909, quedà paralitzat al Senat per la caiguda de Maura i el canvi de Govern a causa dels fets de la Setmana Tràgica de Barcelona.

El 1911, a iniciativa del president de la Diputació de Barcelona, Enric Prat de la Riba, les quatre diputacions catalanes elaboraren i aprovaren unes «Bases per a la Mancomunitat Catalana», basades essencialment en el projecte de Maura del 1907. Aquestes Bases foren presentades al Govern de Canalejas, que el maig del 1912 presentà al Congrés un projecte de llei que recollia alguns dels seus punts,<sup>51</sup> tot i que es

47. Llei orgànica provincial del 20 d'agost de 1870, art. 56, en relació amb l'article 46, par. 1r; Llei orgànica provincial del 16 de desembre de 1876, publicada després com a text refós pel Decret del 2 d'octubre de 1877, art. 56, en relació amb l'article 44. La Llei orgànica provincial del 29 d'agost de 1882 suprimí aquesta possibilitat, malgrat que al preàmbul s'indicava que solament s'havien modificat tres aspectes de la Llei provincial de 1877 (participació de les minories en el procés electoral, reorganització de la comissió provincial i ampliació del sufragi).

48. MARTÍN-RETORTILLO, *Descentralización I*, p. 297, n. 419.

49. Es feia especial referència al fet que les diputacions provincials només es podrien mancomunar «...para los fines o servicios que caben dentro de la competencia de las Diputaciones... con exclusión de otros cualquiera». Vegeu-ne el text a: COSCULLUELA MONTANER LUIS; ORDUÑA REBOLLO, Enrique (=COSCULLUELA-ORDUÑA). *Legislación sobre Administración Local, 1900-1975 (=Legislación)*. Madrid: 1981. Vol. I, p. 276-380. La discussió del projecte de 1907 a: COLOMINES I COMPANYYS, Agustí. *El catalanisme i l'Estat. La lluita parlamentària per l'autonomia (1898-1917)*. Barcelona: 1993, p. 172-180.

50. Vegeu el text finalment aprovat el 1909 a: TUSELL GÓMEZ, Javier; CHACÓN ORTIZ, Diego. *La reforma de la Administración Local en España (1900-1936)*. Alcalá de Henares: INAP, 1983, reed. 1987, p. 403-449.

51. Discussió del projecte al Congrés a: *Diario de Sesiones del Congreso (DSC)* (28 de juny; 1, 2, 3, 4 i 5 de juliol, i 17 d'octubre de 1912).

mantenia l'exigència dels 2/3 dels vots dels regidors municipals de cada província per a demanar al Govern més delegacions de serveis que les previstes a la llei provincial, a més del fet que les Corts havien d'autoritzar aquestes delegacions. El projecte es discutiria al Senat el 1913,<sup>52</sup> però no s'aprovaria finalment per la caiguda del Govern Romanones. El nou Govern, presidit per Eduardo Dato, es decidí per la via del decret, que s'aprovaria el 18 de desembre de 1913.<sup>53</sup>

Les mancomunitats de províncies naixien «*para fines exclusivamente administrativos que sean de la competencia de las provincias*» (art. 1). Es podien formar a iniciativa del Govern, d'alguna diputació provincial o d'un o més ajuntaments que tinguessin almenys el 10% dels habitants de les respectives províncies.

La mancomunitat «*...podrá ejercer las facultades y realizar los servicios que puedan concedérsele, de entre los que por ley correspondan exclusivamente a las Diputaciones provinciales*». Les mancomunitats podran «*...solicitar delegación de servicios determinados y facultades propias de la Administración Central. La propuesta será elevada al Gobierno, y en ningún caso podrá éste resolver sin obtener antes de las Cortes una ley especial de concesión*».<sup>54</sup> La Mancomunitat no tindria capacitat legislativa: es limitava a gestionar els serveis que ja tenien encomanades les diputacions provincials i necessitava l'aprovació d'una llei de les Corts per a assumir nous serveis.

Les diputacions provincials catalanes proposaren un «Projecte d'Estatut de la Mancomunitat Catalana» (9 de gener de 1914),<sup>55</sup> que seria aprovat pel Reial decret del 26 de març de 1914. El nom, *Estatut*, és significatiu; en el Decret del 18 de desembre de 1913 es deia simplement que les diputacions interessades a mancomunar-se redactarien «*...el oportuno proyecto*» (art. 1). Però les diputacions provincials catalanes avancen semànticament un pas més i atorguen a la Mancomunitat una voluntat destacada d'autogovern: «Estem, doncs, cridats a fer la nostra llei fonamental, el nostre Estatut»; i també, «...l'Estatut a formular ve a ésser la llei fonamental equivalent a ço que en els organismes de vida política autònoma, com els estats de les monarquies o de les repúbliques federals, és la Constitució».<sup>56</sup>

L'organització interna de la Mancomunitat ja palesava que no es tracta d'un organisme amb atribucions legislatives. L'article 4 indica que «la Mancomunitat serà representada pel President, i governada per una Junta o Assemblea deliberant i un Consell Permanent», però aquesta assemblea no té cap capacitat de crear lleis.<sup>57</sup>

52. Discussió del projecte al Senat a *Diario de Sesiones del Senado* (DSS) (3, 4, 5, 6, 7, 9 i 10 de juny; 25 d'octubre, i 19 de novembre de 1913).

53. *Gaceta* (19 de desembre de 1913). Una valoració de tot el procés previ a l'aprovació de la Mancomunitat a:

BALCELLS, *La Mancomunitat*, p. 55-75.

MARTÍN-RETORTILLO, *Descentralización I*, p. 300 i seg.

54. Reial decret del 18 de desembre de 1913, art. 1 *in fine*.

55. Vegeu-ne el text a: BALCELLS, *La Mancomunitat*, p. 529-533.

56. Exposició de motius del projecte d'Estatut de la Mancomunitat de Catalunya (9 de gener de 1914): BALCELLS, *La Mancomunitat*, p. 529.

57. Es tractava d'una assemblea formada pels diputats provincials de les diputacions mancomunades, amb la finalitat de decidir sobre les matèries econòmiques, financeres i de foment.

#### 4.2. ELS PROJECTES D'AUTONOMIA ELABORATS PER LA MANCOMUNITAT DE CATALUNYA

El 25 de novembre de 1918, la Mancomunitat de Catalunya aprovava les *Bases para la autonomía de Cataluña*, que rebrien el suport del 98% dels ajuntaments de Catalunya i que foren lliurades dies més tard al president del Consell de Ministres.<sup>58</sup> Aquest projecte contemplava l'existència d'un parlament format per dues cambres legislatives (base segona, A),<sup>59</sup> que legislaria sobre les matèries no reservades a l'Estat i que es fonamentava en la «...*plena soberanía para regir los asuntos interiores de Cataluña*» (base segona, B).<sup>60</sup> En cas de conflicte entre el Govern de l'Estat i el de la regió, es formaria un tribunal mixt «...*que además de la facultad de resolver las cuestiones jurisdiccionales, tendrá la de declarar la nulidad e ineficacia de toda disposición legislativa o gubernativa, tanto emanada del Estado como del Poder regional, que invada la esfera asignada respectivamente a la soberanía de uno u otro*» (base segona, C).

El Govern, presidit pel comte de Romanones, aprovà un projecte de llei de bases que presentà al Congrés dels Diputats el 20 de gener de 1919 i que no arribaria a aprovar-se, en ser suspeses les sessions de Corts el 27 de febrer següent.<sup>61</sup> El projecte esmentat està adreçat principalment a la reforma del règim municipal, però la darrera base, la vint-i-dosena, se centra en el procediment per a elaborar els estatuts regionals: mitjançant l'acord dels ajuntaments implicats, es procediria a «...*restaurar o constituir regiones en que cabrá reunir, pero no dividir, las provincias existentes*» (art. 2). El llenguatge és significatiu, en parlar de «Poder regional», «*estatuto regional*» (art. 3), o «*Diputación regional*» (art. 4). Fins i tot esmenta en tot l'articulat una «*Generalidad*», en el cas de Catalunya. Però tot aquest aparell institucional era una simple descentralització administrativa, ja que no es preveia atorgar a la regió una capacitat normativa. Solament se li atribuïen certes competències administratives i de govern interior: «*seguridad y vigilancia*», en coordinació amb l'Estat, art. 8; «*sanidad interior*», art. 9; creació de centres educatius i equipaments culturals art. 10; obres públiques, transports i comunicacions «*interiores*», art. 11; foment de l'economia, art. 12; compilació del dret civil propi, que seria aprovat finalment per les Corts espanyoles com un «*Estatuto de Derecho foral*», art. 13.

A destacar que «...*en los conflictos de la Justicia y la Administración ocasionados en asuntos atribuidos a la región, corresponderá a la Generalidad representar a la segunda, decidiéndose tales conflictos del modo que la ley general establece*» (art. 14). No es preveia un Tribunal Superior de Justícia de Catalunya; tanmateix, els plets civils sobre les institucions incloses a l'esmentat «*Estatuto de Derecho foral*» o entre persones

58. PITARCH, *L'estructura*, 21. En general, vegeu AGUSTÍ COLOMINES I COMPANYYS, *El catalanisme*, op. cit. Per la seva banda, MARTÍN-RETORTILLO (*Descentralización I*, p. 312) indica que la consulta es féu solament entre els ajuntaments de la província de Barcelona.

59. Text a: GONZÁLEZ CASANOVA, *Federalisme*, p. 581-588.

60. Valoració a: GONZÁLEZ CASANOVA, *Federalisme*, p. 229 i seg.

61. Text a: GONZÁLEZ CASANOVA, *Federalisme*, p. 589-628.

sotmeses al «*derecho foral catalán*», i pel que fa al recurs de cassació, es resoldrien a l'Audiència de Barcelona, en una sala extraordinària formada per set magistrats, llevat que una de les parts litigants demanés sotmetre el plet, «*como de ordinario*», a la Sala Primera del Tribunal Suprem (art. 14).

Per la seva banda, la Mancomunitat elaborà un Projecte d'estatut d'autonomia de Catalunya que el 26 de gener de 1919 va ser aprovat, majoritàriament, per una assemblea dels ajuntaments de Catalunya.<sup>62</sup> Aquest projecte preveia (art. 5) que, en cas de conflictes de competències entre Catalunya i l'Estat, serien les Corts Generals qui resoldrien. L'article 6 indicava que «el Parlament regional estarà facultat per a dictar lleis, i el Poder executiu regional per a executar-les i organitzar els serveis relatius a la vida interior de Catalunya dins les limitacions que s'estableixin, en totes aquelles matèries no reservades a la sobirania exclusiva del Poder central, i d'una manera especial en les següents...». A més, s'establia (art. 11) que el parlament regional podria fer modificacions, complements i extensions a les lleis dels àmbits en què corresponia a l'Estat legislar en exclusiva (art. 8, 9 i 10), comunicant-ho al Govern central i, si després d'un any les Corts Generals no ho havien rebutjat, s'entendrien aprovades i entrarien en vigor a Catalunya.<sup>63</sup>

El Parlament català (art. 16) estaria format per dues cambres (Senat i Congrés), que aprovarien les lleis regionals.

Particular interès té la figura del governador general, que, a més de convocar i dissoldre les cambres, és l'autoritat superior de Catalunya (art. 30), i «...tindrà la representació del Govern central en totes aquelles funcions que exerceixi en el territori català» (art. 31).<sup>64</sup>

Ni el projecte presentat pel Govern al Congrés ni l'aprovat per la Mancomunitat mai no arribaren a votar-se a les Corts espanyoles. Tanmateix, segons Balcells, «...el projecte d'Estatut del 1919 fou la base del que es redactarà a Núria el 1931 i del que aprovaran les Corts Constituents de la Segona República el 1932».<sup>65</sup>

62. BALCELLS, *La Mancomunitat*, p. 143-152.

MOLAS, Isidre. «El Projecte d'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 1919». *Recerques*, 14 (1983), p. 69-79.

PITARCH, *L'estructura*, 21;

El text a: GONZÁLEZ CASANOVA, *Federalisme*, p. 629-643.

63. BALCELLS, *La Mancomunitat*, p. 144.

64. Sembla evident que el governador general hauria estat elegit per les cambres, però no queda explícit ni a l'articulat ni a la «Declaració preliminar», que el defineix com a «...cap suprem dels poders regionals». Aquesta solució (reunir en una sola persona la representació de la regió i la de l'Estat a la regió) seria assumida d'una manera o una altra per l'Estatut de Catalunya de 1932 (art. 14) i l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 (art. 36.2). Vegeu-ne el comentari de GONZÁLEZ CASANOVA (*Federalisme*, p. 351-352).

65. BALCELLS, *La Mancomunitat*, p. 150. De la mateixa opinió són GONZÁLEZ CASANOVA (*Federalisme*, p. 253) i Isidre MOLAS («El Projecte d'Estatut...», *op. cit.*, p. 75), que va més enllà afirmant: «El tancament produït al voltant del tema porta a modificar el criteri quan es redacta el Projecte d'Estatut d'Autonomia del 1919 i a l'adopció d'una nova formulació, que més tard esdevindrà la base de l'autonomia catalana del 1932 i el 1979».

#### 4.3. LA SUPRESSIÓ DE LA MANCOMUNITAT I L'ESTATUT PROVINCIAL (1925): LES REGIONS COM A ASSOCIACIÓ DE MUNICIPIS

La Dictadura de Primo de Rivera propicià una reforma de l'organització municipal i provincial, mitjançant l'aprovació de sengles estatuts (municipal i provincial).<sup>66</sup> L'exposició de motius de l'Estatut provincial de 1925 era ben eloqüent, ja que considerava les regions com una suma dels municipis, no de les diputacions provincials.<sup>67</sup> El resultat immediat, lògic, seria la supressió de la Mancomunitat de Catalunya,<sup>68</sup> que es basava en l'associació de províncies.

La regió que estableix l'Estatut provincial de 1925 presenta algunes característiques formals que anys a venir es tindrien en compte d'una manera o una altra, sense oblidar el que diu Sebastián Martín-Retortillo en relació amb els articles de l'Estatut provincial que parlaven de la regió: «*No obstante, los siete artículos que se contienen, en modo alguno puede decirse que perfilen, ni mínimamente siquiera, una organización auténticamente regional. Se trata, simplemente, de reconocer la fórmula mancomunal, de carácter asociativo, que se establece además para la posible prestación de determinado tipo de servicios*».<sup>69</sup>

Segons l'article 305, la iniciativa del procés de creació de la regió correspon als municipis, amb els requisits d'haver de sumar tres quartes parts dels ajuntaments de cada província interessada, que representessin, almenys, tres quartes parts dels electors. Els ajuntaments elegeixen un elector cadascun, que, junt amb els de la resta d'ajuntaments del seu partit judicial, elegiran un representant per partit judicial per a formar la comissió redactora del projecte d'estatut regional. Finalment, el projecte d'estatut haurà de ser aprovat per tres quartes parts dels regidors de cada ajuntament, i almenys en tres quartes parts dels ajuntaments, que representin almenys tres quartes parts dels electors.

Després d'aquest procés, el Govern decidiria l'aprovació o no de l'estatut regional, tenint present que «...*el acuerdo ministerial no será recurrible*» (art. 305.e), i, en cas d'aprovar-lo, el redactaria de forma definitiva (art. 308). L'estatut regional hauria d'incloure l'àmbit competencial. El Govern podria concedir «...*las facultades que esta ley otorga a las Diputaciones provinciales y las relativas a fines o servicios del Estado que, sin ser consubstanciales con su soberanía, tengan órbita [sic] regional*» (art. 308.a). Pel que fa a l'organització de la regió, només es concretava l'existència obligatòria

66. Reial decret llei del 8 de març de 1924 (Estatut municipal); Reial decret llei del 20 de març de 1925 (Estatut provincial). Valoració a:

COSCULLUELA-ORDUÑA, *Legislación*, II, XI-XXXII.

JORDANA DE POZAS, Lluís. *Estudios de Administración local y general*. Madrid: 1961. Vol. I, p. 522-563.

MARTÍN-RETORTILLO, *Descentralización* I, p. 315 i seg., especialment p. 352-369.

67. Exposició de motius de l'Estatut provincial (Reial decret llei del 20 de març de 1925): «*Las Diputaciones, si lo desean, podrán mancomunarse, como Corporaciones administrativas, para realizar fines administrativos, y creando mera personalidad administrativa; pero nunca podrán organizarse en Regiones, porque ésta no es suma de Diputaciones, sino de Municipios*».

68. Reial decret llei del 20 de març de 1925 (Estatut provincial, disposició transitòria cinquena).

69. MARTÍN-RETORTILLO, *Descentralización* I, p. 355.



d'una «*corporación representativa elegida por sufragio universal*», almenys pel que fa a les tres quartes parts dels seus membres (art. 308.b).

L'Estat nomenava un «Gobernador regional», que el representava a la regió (art. 308.e). Quan els òrgans representatius de la regió «...se extralimiten en el ejercicio de sus funciones», el Govern podia suspendre els seus acords, comunicant-ho a les Corts. També el Govern podia acordar la dissolució de la regió, «...por razones de orden público o de seguridad nacional», tot i que les Corts podien revocar l'acord (art. 310).

## **5. Un intent independentista: el projecte de Constitució provisional de la República Catalana (1928)**

Impulsat per Francesc Macià, s'aprovà a l'Havana un projecte de Constitució provisional de la República Catalana.<sup>70</sup> La seva caracterització és ja ben evident en afirmar (art. 1) que «...el poble de Catalunya... es constitueix en Estat independent i sobirà, i adopta, com a forma de govern, la República tècnico-democràtica-representativa».

No cal dir, doncs, que el Parlament tindria la potestat legislativa (art. 58, 61 i 76), sense cap tipus de control extern, com és lògic. La independència de Catalunya estava plenament garantida perquè era un dels aspectes que no es podien sotmetre a reforma constitucional (art. 211). A més, en cas de confederació «amb altres estats lliures i republicans ibèrics», la relació «...no podrà atemptar en lo menys mínim contra las facultats d'independència interior del poble català, ni mermar la sobirania de Catalunya...» (art. 204).

## **6. Les realitats institucionals: la Segona República i els estatuts d'autonomia**

### **6.1. LA CONSTITUCIÓ DE 1931. L'ESTAT INTEGRAL**

És prou conegut que el Pacte de Sant Sebastià (1930) es proposava resoldre, entre altres qüestions, l'organització política de l'Estat, que es concretaria en la figura d'un Estat teòricament equidistant i diferent de l'Estat unitari i de l'Estat federal, que permetria l'existència d'uns estatuts regionals.<sup>71</sup>

Efectivament, la Constitució de 1931 acull la fórmula de l'Estat «integral» per tal de resoldre, definitivament, l'articulació de l'Estat espanyol. Així defensava aquesta postura Luis Jiménez de Asúa, president de la comissió redactora del projecte de Constitució de 1931, en el Congrés dels Diputats, en el seu famós discurs del 27 d'agost de 1931:

70. *Constitució provisional de la República Catalana. Aprovada per l'Assemblea Constituent del separatisme català reunida a l'Havana durant els dies 30 de setembre, 1 i 2 d'octubre de 1928*. L'Havana: 1928; reed. facsimil, Barcelona: 1978. El text també pot consultar-se a: GONZÁLEZ CASANOVA, *Federalisme*, p. 654-683. Valoració del text a p. 262 i seg.

71. Sobre el Pacte de Sant Sebastià, vegeu:

GONZÁLEZ CASANOVA, *Federalisme*, p. 278-288.

ROIG I ROSICH, Josep M. *L'Estatut de Catalunya a les Corts Contituents (1932)*. Barcelona: 1978, p. 13-22.

«...esto es lo que ha querido hacer la Comisión: un Estado integral... queremos establecer un gran Estado integral, en el que sean compatibles, junto a la gran España, las regiones, y haciendo posible, en ese sistema integral, que cada una de las regiones reciba la autonomía que merece por su grado de cultura y de progreso. Unas querrán quedar unidas, otras tendrán su autodeterminación en mayor o menor grado».<sup>72</sup>

El text constitucional de 1931 recollí aquesta voluntat en el seu article 1 («...La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones»), que es concretava en una nova perspectiva de l'organització administrativa estatal i territorial que acceptava formalment l'existència de regions autònomes dintre de l'Estat.<sup>73</sup> Per a fer-ho possible era necessari que «...una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas comunes, acordaran organizarse en región autónoma para formar un núcleo político-administrativo dentro del Estado español» (art. 11).

El procediment per a l'elaboració i aprovació de l'Estatut s'establia a l'article 12: calia una proposta de la majoria dels ajuntaments, o almenys dels que tinguessin dos terços del cens electoral de la regió; posteriorment, era necessària l'acceptació de dos terços dels electors del cens de la regió, i, finalment, l'aprovació de les Corts espanyoles.<sup>74</sup>

Aquest darrer aspecte, la necessària aprovació dels estatuts regionals per les Corts o Parlament espanyol no era cap novetat, ja que en èpoques anteriors hem pogut comprovar la seva existència com a proposta en altres textos.<sup>75</sup>

Els articles 14, 15 i 16 tractaven de racionalitzar el tema competencial entre l'Estat i les regions. L'article 14 relacionava les matèries de competència exclusiva de l'Estat pel que fa a la legislació i l'execució. L'article 15 establia les matèries de compe-

72. El projecte de Constitució de 1931 a: DSC, apèndix 4 al núm. 22 (18 d'agost de 1931), p. 1-12. El discurs de Jiménez de Asúa, a: DSC, núm. 28 (27 d'agost de 1931), p. 642-648; ha estat publicat per: SOLÉ TURA, Jordi; AJA, Eliseo. *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*. 5a ed. Madrid: 1979, p. 166-179. El text definitiu pot consultar-se a: ESTEBAN, Jorge de (ed.). *Constituciones españolas y extranjeras*. 2a ed. Madrid: 1979. Vol. I (2 vol.), p. 310-334.

Comentari general sobre la fórmula de l'Estat «integral» a:

ÁLVAREZ, C. *El Estado integral de las autonomías según la Constitución de la II República*. Madrid: 1982.

BLAS, A. de. «El debate doctrinal sobre la autonomía en las Constituyentes de la II República». A: *Historia Contemporánea*, núm. 6 (1991), p. 119-143.

GERPE, Manuel. *L'Estatut*, p. 233 i seg.

TOMÁS Y VALIENTE, Francisco. «El "Estado integral": nacimiento y virtualidad de una fórmula poco estudiada». A: GARCÍA DELGADO, J. L. (ed.). *La II República española. El primer bienio*. Madrid: 1987, p. 379-395. I després a: *Códigos y Constituciones (1808-1978)*. Madrid: 1989, p. 175-190.

73. Constitució de 1931, art. 8: «El Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía».

74. Salvant les distàncies, el mètode recorda vagament el que establia l'art. 305 de l'Estatut provincial de 1925, tot i que en 1925 la proporció era més elevada (tres quarts dels ajuntaments i tres quarts del cens electoral).

75. Alguns exemples: Bases para la Constitución Federal de la Nación Española y para la del Estado en Cataluña (1869), part 1a, cap. 1, art. 4; Proyecto de Constitución Federal de la República Española (1873), art. 102; Proyecto de Constitución Federal Española (1883), art. 56 i 57; Projecte d'Estatut d'Autonomia de Catalunya (1919), art. 5.

tència de l'Estat quant a legislació, i que en podria correspondre a les regions l'execució «...en la medida de la capacidad política de la región, a juicio de las Cortes». Finalment, l'article 16 disposava: «En las materias no comprendidas en los dos artículos anteriores podrán corresponder a la competencia de las regiones autónomas la legislación exclusiva y la ejecución directa, conforme a lo que dispongan los respectivos Estatutos aprobados por las Cortes».

En definitiva, les Corts espanyoles tindrien sempre la darrera paraula, ja que els corresponia tant la capacitat per a mesurar i avaluar les competències sobre matèries legislades per l'Estat que podria executar la regió com l'aprovació dels Estatuts que haurien d'incloure les competències sobre les quals la regió tindria capacitat exclusiva de legislar i executar-ne l'aplicació.

El funcionament correcte de tot el sistema descansaria en un òrgan jurisdiccional de nova planta i inèdit en la història del constitucionalisme espanyol, com era el Tribunal de Garanties Constitucionals, que entre altres facultats tindria la de conèixer «...los conflictos de competencia legislativa y cuantos surjan entre el Estado y las regiones autónomas y los de éstas entre sí» (art. 121.c). Les regions participarien en aquest Tribunal no solament com a part actora (art. 123.4), sinó que a més elegirien un representant cadascuna d'elles (art. 122), fet que es plasmaria posteriorment en la Llei de creació de l'esmentat Tribunal.<sup>76</sup>

Cal destacar, finalment, que, contràriament al que s'havia previst en el Projecte de constitució republicana de 1873, en la de 1931 no es preveia cap fórmula de participació de les regions en la possible reforma del text constitucional, ja que aquesta només podia tramitar-se a proposta del Govern o d'una quarta part dels diputats de les Corts espanyoles, i era aprovada, si esqueia, per les mateixes Corts després d'unes noves eleccions a una assemblea constituent.<sup>77</sup>

## 6.2. L'ESTATUT DE CATALUNYA (1932)

### 6.2.1. Antecedents immediats i elaboració (1931-1932)

Com és sabut, el Projecte d'estatut de Catalunya (l'Estatut de Núria) fou elaborat i aprovat poc després de proclamar-se la Segona República i abans de la promulgació de la Constitució al mes de desembre de 1931.<sup>78</sup> El text aprovat el 14 de juliol

76. Llei del 14 de juny de 1933, del Tribunal de Garanties Constitucionals (*Gaceta*, 30 de juny), art. 10 i 11. Sobre aquesta qüestió, és significatiu destacar que, setanta anys més tard, una proposta del Parlament de Catalunya perquè els magistrats del Tribunal Constitucional nomenats a proposta del Senat ho siguin en representació de les comunitats autònomes, ha estat rebutjada per les *Cortes*; vegeu el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, sèrie B, núm. 267-1, del 19 juliol de 2002 (proposta), i el DSC núm. 248, sessió plenària del 6 de maig de 2003 (discussió i votació).

77. Constitució de 1931, art. 125. Sobre el tema: ROURA GÓMEZ, Santiago A. «Los procedimientos de reforma en las experiencias del Constitucionalismo republicano español (1873 y 1931)». *Revista de Estudios Políticos*, núm. 101 (1998), p. 285 i seg.

78. El text de l'Estatut de Núria, aprovat per la Diputació provisional, es publica al *Butlletí de la Generalitat de Catalunya* (BGC), I, núm. 6, p. 103-109. També el publiquen:

GONZÁLEZ CASANOVA, *Federalisme*, p. 706-718.

SOBREQUÉS I CALLICÓ, Jaume. *Catalunya i l'Estatut d'autonomia. L'Estatut de Núria. L'Estatut d'autonomia. L'Estatut de Règim Interior*. Barcelona: 1976, p. 17-39.

del 1931 per la Diputació provisional (representant els ajuntaments) fou aprovat en referèndum el dia 2 d'agost de 1931.<sup>79</sup>

Convé esmentar que ja abans de la promulgació del text constitucional, l'Estatut de Núria establia que l'aprovació i la reforma del text estatutari només podria fer-se amb la conformitat del Parlament espanyol.<sup>80</sup>

El dia 9 d'abril de 1932 la comissió encarregada de les Corts presenta el seu dictamen sobre el projecte.<sup>81</sup> El 9 de setembre de 1932 les Corts aprovaren l'Estatut i el 15 de setembre es promulgava.<sup>82</sup> El president de la Generalitat, Francesc Macià, dictà un decret el 25 d'octubre de 1932 en què convocava eleccions de diputats al Parlament de Catalunya. En el seu article 2 es disposava: «El Parlament estarà investit del més ampli poder constituent i legislatiu dintre de la competència que li senyalen l'Estatut de Catalunya i la Constitució de la República».<sup>83</sup> El dia abans de les eleccions, el president Macià insistia en què «...ara, Catalunya basteix el seu Parlament, i dictarà en català les lleis que han de regir el nostre poble».<sup>84</sup> I el dia abans de la constitució del Parlament de Catalunya, Macià recordava que «ara reprenem l'autèntica tradició catalana... Les Corts que van a ésser inaugurades seran més lliures i més democràtiques que les antigues Corts. Cap rei ni cap lloctinent haurà de convocar-les ni podrà dissoldre-les».<sup>85</sup>

## 6.2.2. Anàlisi

### *Relació Estat - regió:*

#### a) Controls en la redacció i reforma de l'Estatut:

Són els que estableix la Constitució de 1931 en el seu article 12. El més destacat és la necessària aprovació de les Corts del text estatutari, després de l'aprovació prèvia de la majoria dels ajuntaments i l'aprovació plebiscitària dels dos terços dels elec-

79. PITARCH (*L'estructura*, 30, n. 28) aporta dades i valoració del resultat. La totalitat dels ajuntaments catalans donaren també suport al text del projecte.

80. Estatut de Núria, art. 52: «Aquest Estatut no podrà ésser modificat sinó pel mateix procediment que s'ha seguit per a aprovar-lo, o sigui que exigirà la votació del Parlament de Catalunya, el plebiscit d'Ajuntaments, el referèndum popular i l'aprovació del Parlament de la República».

81. *Diario de Sesiones de Cortes Constituyentes* (DSCC), núm. 152, ap. 7.

82. DSCC, núm. 223, p. 8719-8722; publicació a DSCC (9 de setembre de 1932), núm. 234, ap. 1; promulgat el 15 de setembre de 1932, es publicà a la *Gaceta de Madrid* (21 de setembre de 1932). L'edició oficial que hem emprat, *Estatut de Catalunya. Text català oficial aprovat pel Consell de la Generalitat en sessió de 3 d'octubre de 1932* (Barcelona: 1932), presenta una errada en l'edició: el contingut dels articles 11 i 12 ha estat intercanviat. El text de l'Estatut ha estat publicat també per:

GONZÁLEZ CASANOVA, *Federalisme*, p. 745-754.

SOBREQUÉS I CALLICÓ, Jaume. *Catalunya, op. cit.*, p. 43-60.

Sobre el tema en general, vegeu:

GERPE, Manuel. *L'Estatut*, p. 323-361.

ROIG I ROSICH, Josep M. *L'Estatut, op. cit.*

Una visió de l'època a: VALLS I TABERNER, Ferran. «Precedents i fonts de l'Estatut de Catalunya». *Revista Jurídica de Catalunya*, XXXVIII (1932), p. 293 i seg.

83. *Butlletí de la Generalitat de Catalunya* (BGC), 27 d'octubre de 1932.

84. *La Humanitat*, 19 de novembre de 1932. Intervencions d'altres líders polítics a: PITARCH, Ismael E. *Parlament de Catalunya. Llibre del cinquantenari*. Barcelona: 1984, p. 35-44.

85. *La Publicitat*, 4 de desembre de 1932.

tors. L'aprovació que faria el Congrés havia de tenir present el contingut del títol I («Organización nacional»), sempre que «...contengan, en caso alguno, preceptos contrarios a la Constitución, y tampoco a las leyes orgánicas del Estado en materias no transmisibles al poder regional...» (art. 12, *in fine*).

Pel que fa a la modificació de l'Estatut, l'article 18 de l'Estatut de Catalunya de 1932 establia una doble via procedimental.

En primer lloc, a iniciativa de la Generalitat, mitjançant referèndum dels ajuntaments i l'aprovació del Parlament de Catalunya.<sup>86</sup>

L'altra possibilitat era la reforma iniciada a petició del Govern i a proposta d'una quarta part dels diputats de les Corts.<sup>87</sup>

L'aprovació del text definitiu requeria l'aprovació de les Corts per dos terços dels diputats. Tanmateix, l'apartat final d'aquest article 18 és d'un contingut poc clar, tal com també succeiria amb l'Estatut del País Basc (art. 14) i el de Galícia (art. 33). Diu el següent: «Si l'acord de les Corts de la República fos rebutjat pel referèndum de Catalunya, caldrà, per tal que prosperi la reforma, la ratificació de les Corts ordinàries subsegüents a les que l'hagin acordat».

Amb aquest procediment, sembla que la validesa de la reforma estatutària depenia en darrera instància del referèndum.<sup>88</sup>

#### b) Controls en la determinació de les competències:

L'article 18 de la Constitució de 1931 establia que les matèries que no tinguessin un reconeixement explícit quant a la seva assumpció per la regió «...se reputarán propias de la competencia del Estado». A més, l'article 21 establia la supremacia del dret estatal sobre el de la regió.<sup>89</sup> Aquesta realitat es veia confirmada, temporalment, per la disposició transitòria de l'Estatut de Catalunya, que establia: «En tant que no legisli sobre matèries de la seva competència, continuaran en vigor les lleis actuals de l'Estat que es refereixen a les expressades matèries, i correspondrà llur aplicació a les Autoritats i organismes de la Generalitat, amb les facultats que actualment són assignades als de l'Estat».<sup>90</sup>

Els conflictes de competència («conflictes de jurisdicció») entre l'Estat i la regió serien resolts pel Tribunal de Garanties Constitucionals, «...el qual tindrà la mateixa extensió de competència a Catalunya que a la resta del territori de la República».<sup>91</sup>

86. Estatut de Catalunya (=EC), art. 18.a.

87. EC, art. 18.b, en una redacció poc afortunada: «Per iniciativa del Govern de la República i a proposta de la quarta part dels vots de les Corts».

88. No queda clar si es tracta de referèndum dels ajuntaments o dels ciutadans.

89. Constitució de 1931, art. 21: «El derecho del Estado español prevalece sobre el de las regiones autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas en sus respectivos Estatutos». Sembla que aquest article 21 de la Constitució de 1931 tenia com a font inspiradora l'article 13 de la Constitució de Weimar de 1919, amb la prevalença del dret del Reich sobre els dels lands. Vegeu les opinions de:

GERPE, *L'Estatut*, p. 351-352.

PITARCH, *L'estructura*, 56.

90. EC, disp. transitòria, art. únic, *in fine*.

91. EC, art. 15.

En relació amb els serveis que es traspassaven a la Generalitat, el Govern de la República establiria les normes per a realitzar l'inventari de béns i drets, «...i l'adaptació dels serveis que passen a la competència de la Generalitat». L'execució d'aquestes normes correspondria a una comissió mixta creada per meitats iguals entre el Govern de la República i el de la Generalitat, i en cas de desacord seria el president de les Corts qui resoldria.<sup>92</sup>

Quin era el model de distribució competencial entre l'Estat i la regió?<sup>93</sup>

Partint de l'Estatut de Catalunya de 1932, les competències legislatives es poden agrupar en diversos àmbits:

- Matèries en què el Parlament de Catalunya no pot legislar:

1. Les que són de legislació i execució directa de l'Estat (art. 14, Constitució de 1931).
2. Les que són de legislació i execució directa de l'Estat, però poden ser aplicades per la regió (art. 20, Constitució de 1931).
3. Les que són d'execució de la regió, en relació amb els reglaments dictats pel Govern de la República (art. 20, Constitució de 1931).
4. Les que són de legislació de l'Estat i execució plena de la regió (art. 15, Constitució de 1931, i art. 5, Estatut de Catalunya de 1932).

- Matèries en què el Parlament de Catalunya pot legislar:

1. Quan la legislació de bases correspon a l'Estat, però la legislació i administració correspon a la regió (art. 15 i 20, Constitució de 1931). A l'Estatut de 1932 estan delimitades als articles 5.5; 11, par. 1, i 12.
2. Com indica l'article 16 de la Constitució de 1931, sobre les matèries no incloses als articles 14 i 15 que estiguin incorporades a l'Estatut. A Catalunya, segons l'Estatut, seran les relatives a ensenyament (art. 7), règim local (art. 10), legislació civil i beneficència (art. 11), obres públiques i serveis agropecuaris, sanitat interior, cooperatives, mutualitats i pòsits (art. 12).
3. Sobre la creació i establiment d'impostos (art. 17, Estatut de Catalunya de 1932), sempre que resultin compatibles amb els de la República.
4. Sobre l'emissió de deute públic, però no pot contraure crèdits estrangers sense autorització de les Corts (art. 17, par. 4, Estatut de Catalunya de 1932).

92. EC, disp. transitòria, art. únic, paràgraf 1r.

93. Vegeu sobre el tema:

GERPE, *L'Estatut*, p. 334-348.

GONZÁLEZ CASANOVA, *Federalisme*, p. 729-751.

LORENS, E. *La autonomía regional en la integración política. El Estatuto de Cataluña*. Madrid: 1932, p. 225-277.

PITARCH, *L'estructura*, p. 50-55.

ROIG I ROSICH, Josep M. *L'Estatut*, op. cit.

c) Control del procés legislatiu de la regió:

Aquest control estava determinat per la Constitució de 1931, que en fixava un control en dos moments: abans i després de l'aprovació de la llei regional.

Abans, perquè l'Estat fixaria «...las bases a que habrán de ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas, cuando así lo exigiera la armonía de los intereses locales y el interés general de la República»,<sup>94</sup> circumstància que en cas de conflicte seria valorada pel Tribunal de Garanties Constitucionals.

Després, perquè l'Estat podia instar la declaració d'inconstitucionalitat de la llei regional davant el Tribunal de Garanties Constitucionals.<sup>95</sup>

d) Control en l'execució de les normes estatals i regionals:

A més del control que l'Estat podia exercir sobre la regió en els temes educatius, com la creació i el sosteniment possibles de centres d'ensenyament per la regió,<sup>96</sup> el Govern de la República podia inspeccionar l'acció de la Generalitat pel que feia a l'execució dels serveis i l'aplicació de les lleis socials.<sup>97</sup>

La Generalitat executaria la legislació estatal sobre determinades matèries;<sup>98</sup> tanmateix, per tal de vetllar per l'execució de les lleis, l'Estat podria emprar diferents sistemes de control: designació de delegats o bé requeriments adreçats a la Generalitat sobre les deficiències «...que s'observin en l'execució d'aquelles lleis». Les possibles divergències serien resoltes pel Tribunal de Garanties Constitucionals, que podria «...suspender l'execució dels actes o acords als quals es refereixi la discrepància, mentre ell resol definitivament».<sup>99</sup>

En les matèries en què la Generalitat tingui atribuïda competència, de forma total o parcial, i que puguin tenir relació amb tractats o convenis (internacionals), la Generalitat «...prendrà les mesures necessàries per a l'execució» dels esmentats tractats o convenis; en cas contrari, el Govern de la República adoptaria les mesures pertinents.<sup>100</sup>

e) Control sobre l'ordre públic:

Pel que fa a l'ordre públic, l'Estat es reservava la major part dels serveis de seguretat pública i es creava una Junta de Seguretat amb determinades funcions de comandament;<sup>101</sup> tanmateix, a petició de la Generalitat o per pròpia iniciativa, l'Estat podia intervenir per a assumir «...la direcció dels serveis... i intervenir en el manteniment de l'ordre interior de Catalunya».<sup>102</sup> La declaració de l'estat de guerra i el

94. Constitució de 1931, art. 19.1.

95. Llei de 14 de juny de 1933, del Tribunal de Garanties Constitucionals (*Gaceta* 30 juny), arts. 28 i 29.

96. Constitució de 1931, art. 50, i EC, art. 7.

97. EC, art. 6, paràgraf 1r.

98. EC, art. 5.

99. EC, art. 6, *in fine*.

100. EC, art. 13.

101. Constitució de 1931, art. 14, ap. 4, 10, 16 i 18; i EC, art. 8.

102. EC, art. 9.



manteniment, suspensió o restabliment dels drets i garanties constitucionals es regien per la Llei general d'ordre públic, «...que regirà a Catalunya igual que a tot el territori de la República».<sup>103</sup>

f) Control financer:

El títol IV de l'Estatut de Catalunya de 1932 estava dedicat a la hisenda. La hisenda regional es basava en el producte dels impostos cedits íntegrament per l'Estat a la Generalitat, dels cedits de forma parcial, dels impostos de les diputacions provincials i dels que establís la Generalitat. Aquestes cessions serien revisades cada cinc anys per una comissió mixta Estat-Generalitat; en cas de desacord, decidirien en les Corts per majoria absoluta.<sup>104</sup>

La Generalitat podia crear nous impostos, però no podia fixar contribucions sobre fets impositius que ja tributessin a l'Estat. Aquest procediment no tenia la mateixa correspondència en sentit contrari.<sup>105</sup> La Generalitat podia emetre deute públic, però, per a acudir al crèdit estranger, necessitava l'autorització de les Corts.<sup>106</sup>

El Tribunal de Comptes de la República fiscalitzaria anualment la gestió de la Generalitat en dos àmbits: recaptació d'impostos cedits i execució de serveis per encàrrec de la hisenda central.<sup>107</sup>

g) Conflictes entre l'Estat i la regió:

En cas de conflictes, tant la Constitució de 1931 com l'Estatut preveïen diferents vies per a solucionar-los.

Ja hem vist que en les matèries no previstes expressament en els estatuts com de competència regional, la Constitució establia la primacia de la legislació estatal sobre la regional,<sup>108</sup> sens oblidar la facultat estatal d'inspeccionar l'execució que feia la regió de les lleis estatals.<sup>109</sup>

103. EC, art. 9.

104. EC, art. 16.

105. EC, art. 17, paràgrafs 1r i 2n.

106. EC, art. 17, paràgraf 4t.

107. EC., art. 17, *in fine*.

108. Constitució de 1931, art. 21: «*El derecho del Estado español prevalece sobre el de las regiones autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas en sus respectivos Estatutos*». El tema pren nova actualitat a partir de la Constitució de 1978, que en el seu art. 149.3 intenta resoldre la qüestió. Vegeu:

LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. *Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto del Derecho autonómico*. Madrid: 1991.

OTTO, Ignacio de. «La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2 (1981), p. 57-92.

TAJADURA TEJADA, Javier. «Cortes Generales y supletoriedad del Derecho estatal». *Revista de las Cortes Generales*, 50 (2000), p. 83-115.

TAJADURA TEJADA, Javier. *La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal respecto del Derecho autonómico*. Madrid: 2000.

109. Constitució de 1931, art. 15.1, i EC, art. 6; GERPE, *L'Estatut*, p. 352.

El Tribunal de Garanties Constitucionals tindrà un paper essencial en la resolució dels possibles conflictes entre l'Estat i la regió.<sup>110</sup> Intervindrà en els conflictes de jurisdicció i és competent en el recurs d'inconstitucionalitat de lleis i en la possible vulneració de l'Estatut.<sup>111</sup> També és competent en els conflictes de competència legislativa entre l'Estat i la regió,<sup>112</sup> i en els de responsabilitat civil i criminal del president i del Consell de la Generalitat.<sup>113</sup> Les actuacions del Tribunal en relació amb lleis aprovades pel Parlament foren dues: sobre la Llei de contractes de conreu<sup>114</sup> i sobre l'article 22 de l'Estatut Interior de Catalunya (pel que fa a la «immunitat» dels diputats del Parlament català).<sup>115</sup> Altres recursos contra lleis del Parlament no arribaren a substanciar-se per tal com va començar la Guerra Civil.<sup>116</sup>

110. EC, art. 6, par. 2; 14, *in fine*, i 15. Constitució de 1931, art. 19 i 121.c. Vegeu també:

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. «Un antecedente del Tribunal Constitucional: El Tribunal de Garantías Constitucionales». *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núm. 3-4 (1988), p. 397-472.

JOVER, Pere. *El Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República Española* (tesi doctoral). Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona, 1975.

MEILÁN GIL, José Luis. «El Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República Española». A: *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*. Madrid: 1971.

PITARCH, *L'estructura*, p. 363-380.

111. Llei de 14 de juny de 1933, del Tribunal de Garanties Constitucionals, arts. 28 i 29.

112. Llei del 14 de juny de 1933, del Tribunal de Garanties Constitucionals, art. 53, i EC, art. 15.

113. EC, art. 14, *in fine*.

114. Aprovada el 12 d'abril de 1934 –*Diari de Sessions del Parlament de Catalunya* (DSPC), núm. 169, annex I–, el Tribunal de Garanties Constitucionals la declarà nul·la per manca de competència legislativa del Parlament (*Gaceta de Madrid*, 12 de juny de 1934). Evolució posterior del conflicte a: PITARCH, *L'estructura*, p. 371 i seg., i 537-561. I, en general, a:

BALCELLS, Albert. *El problema agrari a Catalunya. La qüestió rabassaire (1890-1936)*. Barcelona: 1968, reed. 1983.

GIRALT, Emili. «El conflicto rabassaire y la cuestión social agraria en Cataluña hasta 1936». *Revista de Trabajo*, núm. 7 (1965), p. 49-72.

Pot consultar-se també: BASSOLS COMA, Martín. *Jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales*. Madrid: 1981.

115. *Gaceta de Madrid*, 7 de novembre de 1934. El Tribunal de Garanties Constitucionals considerà que els diputats gaudien d'inviolabilitat, però en cap cas d'immunitat, condició que, per altra banda, tampoc reconeixia l'Estatut d'autonomia de 1932 ni l'anomenat *Estatut de Núria*, que solament preveïen la inviolabilitat. Tanmateix, el Reglament interior del Parlament de Catalunya (sessió del 21 de desembre de 1932, DSPC, núm. 8, ap. I) ja havia acceptat la inviolabilitat (art. 25) i la immunitat (art. 26) dels diputats. Vegeu la Llei d'immunitat parlamentària a: DSPC, núm. 12, annex 2.

116. Foren els recursos presentats contra la llei donant validesa als acords de destitució dels funcionaris adoptats pels Ajuntaments elegits el 12 d'abril del 1931 (DSPC núm. 160, annex I), i contra la llei de creació del Tribunal de Cassació de Catalunya (DSPC núms. 159 i 169, annex 2; la llei era del 10 de març, publicada al *Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 13 de març de 1934); vid. PITARCH *L'estructura* 379, i 520-536. Sobre el Tribunal de Cassació de Catalunya, vid. Antoni MILIÁN MASSANA, *El Tribunal de Cassació de Catalunya i l'organització del contenciós administratiu a la II República* (Barcelona 1983); Encarna ROCA TRIAS, *El dret civil català en la jurisprudència (anys 1934-1937)* (Barcelona 1977); Josep M. MAS I SOLENCH, *El Tribunal de Cassació de Catalunya* (Barcelona 1987).

### 6.3. L'ESTATUT DE GALÍCIA (1936)

#### 6.3.1. Antecedents

La concreció de postures polítiques que busquin una nova organització política de l'Estat, i per tant també de Galícia dintre d'aquest Estat, tenen diverses vies: la del federalisme, la del regionalisme i la del galleguisme.<sup>117</sup>

La presència del federalisme a Galícia durant el segle XIX, en tant que seguidor de Pi i Margall, té una primera concreció en una assemblea popular que va tenir lloc a Santiago de Compostel·la el 22 de juny de 1873, en el decurs de la qual els assistents «...acuerdan ejercer el derecho de iniciativa para la constitución y organización político-administrativa del territorio gallego».<sup>118</sup> Tanmateix, aquesta iniciativa no s'arribà a concretar en un text articulat amb la proposta.

Anys després, el consell executiu de la regió gallega del Partit Republicà Federal aprovà en una assemblea a Lugo (2 de juliol de 1887) un *Proyecto de constitución para el futuro Estado gallego*.<sup>119</sup> En aquest document, base per a futures redaccions de textos tant des de la perspectiva del galleguisme com del republicanisme autonomista del primer terç del segle XX, s'indicava que Galícia era «...un estado autónomo y soberano que adopta la forma democrática, republicana y federal para su gobierno».<sup>120</sup>

Pel que fa al regionalisme gallec, la seva figura més destacada al segle XIX fou Alfredo Brañas, autor d'un estudi sobre el regionalisme, basat en la dicotomia poder central - poder regional.<sup>121</sup> El poder central tindria unes Corts Generals, formades per representants de les regions i elegits per aquestes (base 7a). Hi hauria també un «poder regional», que dictaria les lleis interiors i peculiars de cada regió (base 13a). El poder regional tindria unes corts o assemblees, formades pel sistema de representació corporativa o, si fos el cas, pel més adient amb les tradicions de cada regió (base 14a).

117. Sobre el tema, en general, vegeu:

BARREIRO BARREIRO, X. L. (ed.). *O pensamento galego na historia. Aproximación crítica*. Santiago de Compostel·la: 1990.

BERAMENDI, Justo G. *Vicente Risco no nacionalismo galego*. Santiago de Compostel·la: 1981.

BERAMENDI, Justo G. «El Partido Galleguista y poco más. Organización e ideologías del nacionalismo gallego en la II República». A: BERAMENDI, Justo G.; MÁIZ, Ramón (comp.). *Los nacionalismos en la España de la II República*. Madrid: 1991, p. 127-170.

GARCÍA COTARELO, X. A. *A Autonomia galega (1846-1981)*. Santiago de Compostel·la: 1981.

(MARTÍNEZ) RISCO, Vicente. *Teoría do nacionalismo galego* (ed. Justo G. BERAMENDI). Santiago de Compostel·la: 2000.

RODRÍGUEZ ARANA, X. *O galeguismo*. Santiago de Compostel·la: 1998.

118. ALFONSO BOZZO, Alfonso (=ALFONSO). *Los partidos políticos y la autonomía en Galicia, 1931-1936 (=Los partidos)*. Madrid: 1976, p. 259.

119. *Proyecto de Constitución para el futuro Estado Gallego*. La Coruña: Imp. Míguez, Peinó y hnos., 1887).

120. Vegeu comentari d'ALFONSO (*Los partidos*, p. 260).

121. BRAÑAS, Alfredo. *El regionalismo. Estudio sociológico, histórico y literario* (Jaime Molinas, ed.). Barcelona: 1889. Especialment p. 74-114. La figura de Brañas ha estat estudiada per:

BERAMENDI, Justo G. *Alfredo Brañas no rexionalismo galego*. Santiago de Compostel·la: 1998.

CORES, B. «Bases Generales del regionalismo y su aplicación a Galicia de Alfredo Brañas». *Compostellanum*, XVIII, 1-4 (1973), p. 159-204.

MÁIZ, Ramón. *Alfredo Brañas: o ideario do Galeguismo católico-tradicionalista*. Vigo: 1983.

MÁIZ, Ramón. *O regionalismo galego. Organización e ideoloxía, 1886-1907*. La Corunya: 1984.

Murguía, per la seva banda, mitificà el paper de la Junta General del Reino de Galicia, considerat el fonament històric que permetia a Galícia reivindicar els seus drets com Catalunya o el País Basc.<sup>122</sup>

El galleguisme polític comença a establir les seves posicions a partir de 1916, quan Villar Ponte creava les Irmandades da Fala.<sup>123</sup> L'assemblea nacionalista de Lugo (1918) anà més enllà del simple regionalisme, propugnant una organització política que tindria una assemblea (un Xuntoiro), un poder executiu, una hisenda pròpia i àmplies competències d'actuació.<sup>124</sup> Posteriorment, aquests plantejaments es flexibilitzarien a la vista de l'experiència catalana de la Mancomunitat i es defensaria un model similar per a Galícia.<sup>125</sup> Tot plegat coincideix amb alguns plantejaments teòrics més o menys acceptats pel règim polític vigent, com fou el del Primer Congreso de Economía de Galicia (1925). Entre altres propostes, destaca la de creació d'una Mancomunitat de diputacions, que tindria una assemblea regional amb unes competències més àmplies que les que hom podia esperar d'una figura d'aquest tipus: legislació agrària, d'assegurances i crèdits, i especialment de dret foral.<sup>126</sup>

### 6.3.2. Elaboració (1931-1936)

Després de la proclamació de la Segona República i fins al desembre de 1932, en què els ajuntaments gal·lecs aproven el text del Projecte d'estatut de Galícia, es van

122. La influència sobre Brañas de Manuel Murguía, el patriarca de les lletres gal·legues, és evident; Vegeu: MURGUÍA, Manuel. *El regionalismo gallego*. L'Havana: 1889. Sobre Murguía: BERAMENDI, Justo G. «Un ideólogo singular: Manuel Murguía e as bases da nacionalidade de Galicia». *Boletín da Real Academia Galega*, núm. 361 (2000), p. 73-118.

Sobre el tema de la Junta, vegeu:

ARTAZA MONTERO, Manuel M.<sup>a</sup> de. *A Xunta do Reino de Galicia no final do Antigo Réxime (1775-1834)*. La Corunya: 1993.

ARTAZA MONTERO, Manuel M.<sup>a</sup> de. *Rey, reino y representación: la Junta general del Reino de Galicia (1599-1834)*. Madrid: 1998.

ARTAZA MONTERO, Manuel M.<sup>a</sup> de. «La Junta General del Reino de Galicia, una asamblea representativa incomprendida. Los orígenes». *Contributions to European Parliamentary History*, LXXIX (1999), p. 357-374.

123. VILLAR PONTE, Antonio. *Nuestra afirmación regional*. La Corunya: Imp. Voz de Galicia, 1916.

124. Vegeu comentaris de:

ALFONSO, *Los partidos*, p. 264-265.

GRANJA, José Luis de la; BERAMENDI, Justo; ANGUERA, Pere (= GRANJA-BERAMENDI-ANGUERA). *La España de los nacionalismos y las autonomías (=La España)*. Madrid: 2001, p. 104 i seg. Publiquen el text del Manifest de 1918 (p. 388-390).

125. GONZÁLEZ MARIÑAS, Pablo. «La Mancomunidad gallega». *Estudios de Historia social*, p. 28-29 (1984).

PEÑA NOVO, Luis. *La Mancomunidad Gallega*. Vigo: 1922.

Anys després (gener de 1931), la Diputació provincial de Lugo aprovaria un avantprojecte de reforçament de les diputacions provincials; segons Alfonso Bozzo, «con posibilidad de llegar a una Mancomunidad», això sí, amb competències molt limitades. Vegeu: ALFONSO, *Los partidos*, p. 267, n. 16.

Sobre Peña Novo:

BERAMENDI, Justo G. «Política e nacionalismo en Lois Peña Novo». A: PEÑA NOVO, Lois. *Obra Completa*. Santiago de Compostel·la: 1997. Vol. II, p. 277-300.

ROCA CENDÁN, M. *Lois Peña Novo. Vida e pensamento político e económico*. Sada: 1982.

126. Text de les ponències del congrés a: *Revista de Economía de Galicia*, núm. 9-10 (1969), p. 66 i seg.

publicar diferents textos que incidien en el tema. Aquests textos van ser presentats el dia 4 de juny de 1931 en una assemblea de partits polítics, entitats, etc., convocada a iniciativa de la *Federación Republicana Gallega*:<sup>127</sup>

- a) Al maig de 1931, la Secció de Ciències Socials, Polítiques i Econòmiques del Seminario de Estudos Galegos aprova l'*Anteproyeito de Estatuto da Galiza*: caracteritza Galícia com a «nación» (art. 3), però prèviament (art. 1) s'estableix que Galícia és un Estat lliure dintre de la República federal espanyola.<sup>128</sup> Es crearia una *Asamblea*, elegida per sufragi universal, directe i secret, segons un sistema de representació proporcional (art. 12); l'*Asamblea* concentra el poder legislatiu (art. 17) i el de nomenar i revocar els membres del *Consello* (art. 22).
- b) També al mes de maig de 1931, el Secretariado de Galicia en Madrid aprova unes *Bases para un proyecto de Estatuto Gallego*. Considera Galícia com una «región» (art. 1) i estableix una *Asamblea regional*, formada per dues cambres. Una seria elegida per sufragi universal, i l'altra, per sufragi corporatiu. L'actuació de l'*Asamblea* seria controlada i supervisada per un delegat del Govern central.
- c) Al començament del juny de 1931, l'Instituto de Estudios Gallegos de la Coruña publica un *Proyecto de Bases*. La base 1a indicava que Galícia «...tiene concretamente definida su personalidad dentro del organismo de la Unidad Nacional Española». Creava una *Diputación Regional Gallega*, formada per diputats elegits en part per sufragi universal i en part corporativament. També preveia l'existència d'un delegat del poder central, amb àmplies atribucions per a supervisar els actes de la regió.

Però aquests textos no van ser discutits directament per l'assemblea del 4 de juny de 1931, sinó que l'entitat convocant, la Federación Republicana Gallega, optà per realitzar i sotmetre a discussió una ponència diferent de les anteriors, que es basaria principalment en el *Proyecto de Constitución para el futuro Estado gallego*, aprovat a Lugo el 1887. La ponència defensava que Galícia era «un Estado autónomo dentro de la República Federal Española» (art. 1), que gaudia de sobirania, la qual residia en el poble gallec (art. 16). S'establia també una assemblea, elegida per sufragi universal.

Aquesta ponència no tindria continuïtat, ja que la discussió i aprovació a les Corts del text constitucional (1931) i de l'Estatut de Catalunya (1932) fracturà el possible acord entre les diverses forces polítiques gallegues. El text de la ponència fou desestimat pels parlamentaris gallecs a les Corts, que n'elaborarien un altre, finalment aprovat el 15 d'octubre de 1931.<sup>129</sup> La ponència dels parlamentaris establia que Ga-

127. Sobre el tema i la seva incidència política, vegeu: ALFONSO, *Los partidos*, p. 275 i seg.

128. *Anteproyeito de Estatuto da Galiza* (Santiago de Compostel·la, 1931).

129. Text publicat a: *Revista de Catalunya*, núm. 76 (desembre 1931). Sobre l'Estatut de Galícia, vegeu:

CORES TRASMONTE, B. *O Estatuto de Autonomia de Galicia (1932-1936). Os documentos oficiais*. Santiago de Compostel·la: 1998.

GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. *El Estatuto de Autonomía de Galicia* (tesi doctoral). UCM, 1973.

VILAS NOGUEIRA, J. *O Estatuto Galego*. La Coruña: 1975.

lícia era una «...*región autónoma de la República Española*» (art. 1). S'elegiria per sufragi universal una *Asamblea* de diputats regionals (art. 14), davant la qual tots els òrgans de govern serien responsables (art. 17). Però aquest text dels parlamentaris tampoc tindria acceptació, no solament per manca de suport social i polític, sinó també per les incongruències que mantindria amb el text constitucional aprovat al desembre de 1931, que obligarien a un nou replantejament del tema.

Durant 1932 es van renovar els esforços per redactar un estatut. A iniciativa de l'Ajuntament de Santiago de Compostel·la, es va iniciar un procés que va culminar al final del 1932, quan una assemblea dels municipis gallecs va aprovar el Projecte d'estatut (19 de desembre).<sup>130</sup> Tanmateix, hom no pot oblidar que aquest projecte va tenir l'oposició d'ajuntaments tan destacats com els de Vigo, la Corunya, Lugo i Mondoñedo. Per Decret del 27 de maig de 1933,<sup>131</sup> s'autoritzava a fer el plebiscit, que seria fixat en una data que discrecionalment establiria un Comité Central de Autonomía, sorgit de l'Assemblea de Municipis de 1932. Aquest plebiscit, finalment, va tenir lloc el 28 de juny de 1936. Es va assolir el vot favorable de més de dos terços del cens dels electors,<sup>132</sup> tal com establia l'article 12 de la Constitució de 1931. El dia 15 de juliol de 1936 es lliurava formalment el text al president de les Corts espanyoles. La Guerra Civil impedí la seva normal tramitació. A les Corts reunides a Montserrat el dia 1 de febrer de 1938, el text del Projecte d'estatut adquirí *status* parlamentari, però no es formà la comissió que l'havia de dictaminar. El dia 9 de novembre de 1945, les Corts republicanes en l'exili, reunides a Mèxic, acordaren la formació de la comissió que havia de dictaminar l'estatut gallec.

### 6.3.3. Anàlisi

El text articulat d'aquest projecte d'estatut de Galícia establia que «*Galicia se organiza en región autónoma en el Estado español, con arreglo a la Constitución de la República y al presente Estatuto*» (art. 1). Els òrgans de govern són l'Assemblea legislativa, el president de la regió i el govern o Junta de Galícia (art. 5). L'Assemblea té funcions legislatives; els seus membres són elegits per sufragi universal mitjançant un sistema de representació proporcional (art. 6.1).

#### *Relació Estat-regió:*

##### a) Controls en la redacció i reforma de l'Estatut

Cal seguir l'article 12 de la Constitució per a elaborar un estatut: proposició dels ajuntaments, aprovació en plebiscit i finalment aprovació per les Corts.

Pel que fa a la reforma de l'Estatut es podien seguir dues vies, segons el seu abast. Si es tractava de «*materias que no afecten a la Constitución ni a las relaciones con el Estado, podrá hacerse por la Asamblea gallega, mediante una ley que será sometida a referéndum*» (art. 33.1). Però si la reforma tenia «*mayor trascendencia*» (art. 33.2), hi

130. Text a: GONZÁLEZ CASANOVA, *Federalisme*, p. 838-848.

131. *Gaceta* del 31 de maig de 1933.

132. Exactament, el percentatge absolut de vots favorables al Projecte d'estatut fou del 73,97%. Vegeu: ALFONSO, *Los partidos*, p. 362.



havia dues possibilitats. Quan la iniciativa corresponia a la regió, calia haver-la votat a l'Assemblea, superar un referèndum popular i ser aprovada per les Corts. I quan la iniciativa sorgia de l'Estat, calia l'aprovació per majoria absoluta de les Corts a proposta d'una quarta part dels diputats. Si l'Assemblea de la regió no estava conforme amb aquesta proposta de reforma, s'havia de sotmetre a referèndum (art. 33.3). Si el resultat del referèndum era contrari a la proposta, aquesta solament prosperaria si era ratificada per les primeres Corts ordinàries elegides després de les que haguessin iniciat la proposta de reforma de l'estatut.<sup>133</sup>

En cas de conflicte entre l'Estat i la regió en relació amb els temes a considerar de major o menor importància pel que fa a la reforma de l'Estatut, el Tribunal de Garanties Constitucionals seria qui resoldria (art. 33.4).

#### b) Controls en la determinació de les competències

Vénen determinats pels articles 14 a 16 de la Constitució de 1931, i molt especialment per l'article 18: «*Todas las materias que no estén explícitamente reconocidas en su Estatuto a la región autónoma, se reputarán propias de la competencia del Estado*».

A més, ja hem esmentat anteriorment que l'article 21 de la Constitució de 1931 establia la supremacia del dret de l'Estat sobre el de la regió.<sup>134</sup> I l'article 39 de l'Estatut disposava que les normes estatals mantindrien la seva vigència mentre la regió no legislés en les matèries de la seva pròpia competència.

En cas de conflicte de competència entre l'Estat i la regió, l'Estatut de Galícia establia que seria resolt pel Tribunal de Garanties Constitucionals (art. 29).

Finalment, pel que fa a les competències, cal esmentar també el traspàs dels serveis. Es formaria una comissió mixta Estat-regió per a organitzar el procés (art. 37). Però aquesta comissió mixta iniciaria les seves tasques «...a medida que lo vaya acordando la Asamblea regional, previos los trámites cerca del Gobierno de la República» (art. 40).<sup>135</sup> En cas de desacord, el Tribunal de Garanties Constitucionals resol-dria (art. 37.2).

#### c) Control del procés legislatiu de la regió

La Constitució de 1931 establia un control en dos moments: abans i després de l'aprovació de la llei regional.

Abans, perquè l'Estat fixaria «...las bases a que habrán de ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas, cuando así lo exigiera la armonía de los intereses

133. Aquest procediment era, en línies generals, el que establia la Constitució de 1931 (art. 125) per a la seva pròpia reforma.

134. Constitució de 1931, art. 21: «*El derecho del Estado español prevalece sobre el de las regiones autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas en sus respectivos Estatutos*». Remetem als comentaris anteriors sobre el tema.

135. ALFONSO (*Los partidos*, p. 345) interpreta aquest article en el sentit que eren necessàries «...las preceptivas autorizaciones del Gobierno de la República para que la Asamblea gallega instase dicho traspaso». Tanmateix, apuntem que l'article en qüestió també podria interpretar-se d'una altra forma: la comissió mixta de traspasos sí que hauria de comptar amb el beneplàcit del Govern (per tal com forma part de la comissió mixta), però l'Assemblea regional no estaria supeditada al Govern en el moment de prendre acords i decisions sobre l'inici dels procediments dels traspasos de serveis.



*locales y el interés general de la República*»,<sup>136</sup> circumstància que en cas de conflicte seria valorada pel Tribunal de Garanties Constitucionals.

Després, perquè l'Estat podia instar la declaració d'inconstitucionalitat de la llei regional davant el Tribunal de Garanties Constitucionals.<sup>137</sup>

#### d) Control en l'execució de les normes estatals i regionals

La Constitució de 1931 (art. 50) estableixia que l'Estat podria inspeccionar les normes regionals relatives a la legislació d'ensenyament. Però, segons l'Estatut de Galícia, el control solament podria exercir-se de forma clara en relació amb la legislació social,<sup>138</sup> i correspondria al Tribunal de Garanties Constitucionals la resolució de conflictes sobre això.<sup>139</sup>

En relació amb la legislació d'ensenyament, no s'hi preveia cap mecanisme de control.

Pel que fa a la legislació sobre l'ordre públic, cal dir que estava ja molt limitada per la mateixa Constitució, que reservava a l'Estat àmplies facultats.<sup>140</sup> L'Estatut de Galícia permetia que la Junta de Galícia tingués certes atribucions i comandament,<sup>141</sup> sempre limitats.<sup>142</sup>

#### e) Control financer

L'Estat exercia un control evident. Així, l'article 19 de l'Estatut de Galícia estableixia la necessitat de tenir l'autorització prèvia del Govern de la República sigui per a procedir a l'alienació de béns o serveis cedits per l'Estat a la regió, o per a destinar-los a usos privats.

A més, l'article 24 de l'Estatut estableixia la necessària participació del Ministeri d'Hisenda en la revisió que cada cinc anys es faria de l'import econòmic dels serveis transferits a la regió. A més, anualment el Tribunal de Comptes hauria de revisar «...la gestión regional, tanto en lo que se refiere a los servicios recaudatorios como a la ejecución de los demás que le fueren encomendados y tengan consignación en los Presupuestos Generales del Estado» (art. 24.2). En cas de conflicte entre el Tribunal de Comptes i la regió, seria el Tribunal de Garanties Constitucionals qui resoldria.<sup>143</sup>

136. Constitució de 1931, art. 19.1.

137. Llei del 14 de juny de 1933, del Tribunal de Garanties Constitucionals, art. 28 i 29.

138. EG, art. 17: La regió es reservaria «...la organización de todos los servicios que la legislación social del Estado haya establecido, o establezca, para ejecutar sus preceptos, sin perjuicio de la inspección del gobierno».

139. EG, art. 30: «Corresponderá al Tribunal de Garantías Constitucionales resolver las cuestiones que se produzcan por desacuerdo entre el Gobierno de la República y la Junta de Galicia con motivo de la interpretación y aplicación de la legislación social».

140. Constitució de 1931, art. 14, ap. 4, 10, 16 i 18.

141. EG, art. 16, pár. 1: «La Junta de Galicia y en su nombre uno de sus miembros, representará al Gobierno central para usar, preventiva y represivamente, de los cuerpos de Policía y Seguridad del Estado, y corregir las deficiencias en los servicios que les encomiende».

142. EG, art. 16, pár. 2: «La representación a que se refiere el párrafo anterior cesará, temporalmente, bien a petición de la Junta o cuando el Gobierno de la República lo considere conveniente».

143. Llei del 14 de juny de 1933, del Tribunal de Garanties Constitucionals, art. 68.

## 6.4. L'ESTATUT DEL PAÍS BASC (1936)

### 6.4.1. *Antecedents*

L'estudi i coneixement de les institucions tradicionals representatives dels territoris del País Basc i de Navarra ha generat una informació bibliogràfica molt extensa. Una valoració actualitzada és la de Monreal,<sup>144</sup> que pot completar-se amb els treballs de Agirreazkuenaga.<sup>145</sup>

La llei de 25 d'octubre de 1839 confirmava els furs del País Basc i de Navarra, «...sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía». En el cas de Navarra, la llei «paccionada» del 16 d'agost de 1841 modificava els furs: convertia l'antic regne en província (art. 8), però va permetre a la llarga la consolidació d'una nova foralitat basada en la Diputació (foral) i el Conveni econòmic,<sup>146</sup> que seguirien vigents fins a l'any 1982.<sup>147</sup>

A partir de la Llei de 21 de juliol de 1876, els furs bascos foren abolits definitivament, especialment pel que feia a les exempcions fiscals i militars de què gaudien aquells territoris (art. 2 i 3). Les diputacions forals i les seves juntes generals foren suprimides posteriorment (1877),<sup>148</sup> essent substituïdes per diputacions provincials que, tanmateix, van continuar exercint moltes de les atribucions que les antigues institucions suprimides havien exercit i encarregant-se principalment del concert econòmic (Reial decret del 28 de febrer de 1878, que regula la participació de les diputacions provincials basques en la hisenda estatal).<sup>149</sup>

144. MONREAL ZÍA, Gregorio. «Las Cortes de Navarra y las Juntas Generales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya». A: *Contributions to European Parliamentary History*, LXXIX (1999), p. 25-59.

MONREAL ZÍA, Gregorio. «Desarrollo histórico de las Juntas Generales del Señorío de Vizcaya hasta 1841». A: Autores varios. *Bizkaiko Batzar Nagusiak. Las Juntas Generales de Vizcaya*. Bilbao: 1986, p. 48-49.

MONREAL ZÍA, Gregorio. «La crisis de las instituciones forales públicas vascas». A: *Congreso de Historia de Euskal Herria*. Sant Sebastià: 1988. T. III, p. 3-36.

145. AGIRREAZKUENAGA, Joseba. «People, State Forms and Representative Assemblies: the Making of the Basques' Political institutions from the sixteenth to the nineteenth centuries». *Parliaments, States and Representation*, núm. 16 (1996), p. 74-91.

AGIRREAZKUENAGA, Joseba. *La articulación político institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Alava, Bizkaia, Guipuzkoa y eventualmente Navarra. 1775-1936*. Bilbao: 1995.

146. MONREAL ZÍA, Gregorio. «Convenio y conciertos económicos con el Estado en Vasconia». A: *El territori i les seves institucions històriques. Actes. Ascó, 28, 29 i 30 de novembre de 1997*. Barcelona: 1999. Vol. I, p. 385-440.

147. La Llei orgànica 13/1982, del 10 d'agost, «de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra» (BOE, 16 d'agost de 1982), estableix en la disposició final 1a: «Continuarán en vigor la Ley de 25 de octubre de 1839, la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias, en cuanto no se opongan a lo establecido en la presente Ley Orgánica». És interessant també destacar, en el preàmbul de l'esmentada Llei orgànica, la justificació que s'aporta de la pervivència de la Llei del 25 d'octubre de 1839, que es considera vigent solament per a Navarra segons la disposició derogatòria 2a de la Constitució de 1978.

148. La de Biscaia pel Reial decret del 5 de maig de 1877; les d'Àlaba i Guipúscoa, al desembre de 1877.

149. ALONSO OLEA, Eduardo J. *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un Derecho histórico*. Oñate: 1995.

En anys posteriors sorgiran diversos projectes per a recuperar els antics furs o, si més no, les antigues juntes generals,<sup>150</sup> especialment quan calia renovar o renegociar els concerts econòmics.<sup>151</sup> La crisi de 1917 impulsà nous plantejaments autonomistes que, tanmateix, no aconseguiren un suport polític majoritari entorn de la recuperació o no, i amb quines característiques (procés d'elecció, organització, etc.), de les juntes generals.<sup>152</sup>

#### 6.4.2. Elaboració (1931-1936)

El 31 de maig de 1931, l'Estatut de la Societat d'Estudis Bascos preveu un poder legislatiu dual, format pel «Consejo General del País Vasco», les juntes generals d'Àlaba, Guipúscoa i Biscaia i les Corts de Navarra. Es tracta d'un model en què els òrgans provincials controlen els comuns del País Basc.<sup>153</sup> El 14 juny de 1931 una assemblea a Estella de municipis bascos i de Navarra aproven l'Avantprojecte d'estatut (480 ajuntaments sobre 520).

Aquest Estatut aprovat a Estella establia que el País Basc estava integrat per les províncies d'Àlaba, Guipúscoa, Navarra i Biscaia, formant una entitat natural i jurídica, amb personalitat política pròpia, que tenia el dret «...a constituirse y regirse por sí mismo como Estado autónomo dentro de la totalidad del Estado español». Cadascuna de les províncies esmentades «...se constituirá y regirá, a su vez, autonómicamente, dentro de la unidad del País vasco»,<sup>154</sup> circumstància que seria reiterada novament en l'Estatut de 1936 (art. 1).

El projecte d'Estatut d'Estella restaria aturat en no encaixar amb el procediment que es preveia en la discussió del text constitucional. Un nou projecte elaborat el 1932 fou aprovat majoritàriament pels ajuntaments de Biscaia, Guipúscoa i Àlaba, i rebutjat pels de Navarra. Finalment, a l'agost del 1933 es presenta un nou text,

150. ALONSO OLEA, Eduardo J. «Los proyectos de reinstauración de las Asambleas representativas por las Diputaciones provinciales (1876-1937)». A: *Contributions to European Parliamentary History*, LXXIX (1999), p. 459-481, especialment p. 461 i seg. No he pogut consultar el treball d'Ignacio ARANA PÉREZ *Las Juntas de Procuradores de Hermandades de Álava, 1909-1927* (Oñate: 1988).

151. CASTELLS ARTECHE, Luis. *Fueros y Concierdos Económicos. La Liga Foral Autonomista de Guipúscoa, 1904-1906* (Sant Sebastià: 1980).

152. ESTORNÉS ZUBIZARRETA, Idoia. *La construcción de una nacionalidad vasca: el autonomismo de Eusko Ikaskuntza (1918-1931)*. Sant Sebastià: 1990.

GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, María Jesús. *Ciudadanía y acción. El conservadurismo maurista, 1907-1923*. Madrid: 1990.

MONREAL ZIA, Gregorio. «La base foral del Plan del Lehendakari Ibarretxe». A: *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*. Oñati: 2003, p. 117-146, especialment p. 135-140;

153. GRANJA, José Luis de la. *El Estatuto Vasco de 1936. Sus antecedentes en la República. Su aplicación en la Guerra Civil*. Oñati: 1988, p. 15-19 i 119-121. També: CORCUERA ATIENZA, Javier. «Fuerismo y autonomía en el estatutismo vasco durante la II.ª República». A: BERAMENDI, Justo G.; MAÍZ, Ramón (comp.). *Los nacionalismos en la II.ª República*. Madrid: 1991, p. 357-375, especialment p. 360 i seg.

154. Vegeu-ne el text a: CASTELLS ARTECHE, José Manuel. *El Estatuto Vasco. El Estado regional y el proceso estatutario vasco*. Sant Sebastià, 1976, p. 106-127.

aprovat pels ajuntaments de les tres províncies del País Basc, que se sotmetria a plebiscit.<sup>155</sup> Sobre tot aquest procés hi ha bibliografia abundant.<sup>156</sup>

#### 6.4.3. Anàlisi

L'Estatut del País Basc ha estat analitzat des de diversos punts de vista. Aplicant la sistemàtica ja emprada en l'anàlisi dels estatuts de Catalunya i Galícia, podem establir les característiques següents.

##### *Relació Estat-regió:*

##### a) Controls en la redacció i reforma de l'Estatut del País Basc:

Cal seguir l'article 12 de la Constitució per a elaborar un estatut: proposició dels ajuntaments, aprovació en plebiscit i, finalment, aprovació per les Corts.

Pel que fa a la reforma de l'Estatut del País Basc, l'article 14 establia que la iniciativa podia sorgir o bé de la regió, amb el referèndum previ dels ajuntaments i l'aprovació de l'òrgan legislatiu, o bé a iniciativa del Govern de la República, «...y a propuesta de la cuarta parte de los votos de las Cortes».<sup>157</sup> En tot cas, serà necessari l'acord de les dues terceres parts de les Corts per a aprovar la reforma de l'Estatut.

La part final de l'article 14 és certament complexa: «*Si el acuerdo de las Cortes de la República fuera rechazado por el referéndum del País Vasco, será menester, para que prospere la reforma, la ratificación de las Cortes ordinarias subsiguientes a las que lo hayan acordado*». La complexitat rau en què l'article 14 estableix, com hem vist, dues vies netament separades quant a l'origen de la iniciativa, que aboquen, ambdues, a la preceptiva aprovació de la proposta de reforma per les Corts. Però aquest apartat final de l'article 14 fa convergir les dues vies, fent dependre la validesa de la reforma aprovada per les Corts de l'aprovació última per referèndum (dels ajuntaments?, o dels ciutadans del País Basc?).<sup>158</sup>

##### b) Controls en la determinació de les competències

Vénen determinats pels articles 14 a 16 de la Constitució de 1931, i molt especialment per l'article 18: «*Todas las materias que no estén explícitamente reconocidas en su Estatuto a la región autónoma, se reputarán propias de la competencia del Estado*».

155. Decret del Govern de la República del 29 de octubre de 1933, el qual autoritzava el plebiscit de l'Estatut basc. Fou plebiscitat el 5 de novembre de 1933 i aprovat pel 84% del cens electoral.

156. CORCUERA ATIENZA, Javier. «Fuerismo...», *op. cit.* El text pot consultar-se també a: ESTEBAN, Jorge de (ed.). *Constituciones españolas y extranjeras*. 2a ed. Madrid: 1979. Vol. I (2 vol.), p. 344-353.

GONZÁLEZ CASANOVA, *Federalisme*, p. 851-860.

GRANJA, José Luis de la. *El Estatuto Vasco de 1936. Sus antecedentes en la República. Su aplicación en la Guerra Civil*. Oñati: 1988.

157. Sembla que l'article 14.b de l'Estatut del País Basc (EPB) exigeix que la iniciativa del Govern de la República vagi acompanyada també de la proposta d'una quarta part dels diputats a Corts. Tot i això, el redactat és incongruent, ja que exigeix simultàniament la coincidència de criteris en la iniciativa tant del poder executiu com d'una part del legislatiu. L'article 18.b de l'Estatut de Catalunya té el mateix redactat.

158. Per analogia amb el sistema d'aprovació dels estatuts de les regions (art. 12 de la Constitució de 1931), cal pensar que es tracta d'un referèndum dels ciutadans, tot i que a l'article 14 de l'EPB (apartat a) es reserva aquesta paraula per als ajuntaments: «*referéndum de los Ayuntamientos*».

A més, l'article 21 de la Constitució de 1931 establia la supremacia del dret de l'Estat sobre el de la regió: «*El derecho del Estado español prevalece sobre el de las regiones autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas en sus respectivos Estatutos*».<sup>159</sup>

L'Estatut del País Basc no fa una referència explícita a la vigència transitòria de les normes estatals mentre la regió no legisli en matèries de la seva competència. Tanmateix, la disposició transitòria primera indica una certa provisionalitat,<sup>160</sup> tot i que, per exemple, en l'article 4 s'estableix un mecanisme en sentit invers.<sup>161</sup>

En cas de conflicte de competència entre l'Estat i la regió, l'Estatut de Galícia establia que seria resolt pel Tribunal de Garanties Constitucionals (art. 11).

Pel que fa al traspàs dels serveis, es formaria una comissió mixta Estat-regió per a organitzar el procés. Aquesta comissió mixta iniciaria les tasques segons «*El procedimiento y plazo [...] fijados por la Presidencia del Consejo de Ministros de 9 de mayo de 1932, referentes a la Comisión mixta del Estatuto de Cataluña, que serán de aplicación en todas sus partes para la del presente Estatuto*».<sup>162</sup> En cas de desacord dintre de la comissió mixta, resolndria el president de les Corts (disp. transitòria quarta, par. 2).

#### c) Control del procés legislatiu de la regió

La Constitució de 1931 establia un control en dos moments: abans i després de l'aprovació de la llei regional.

Abans, perquè l'Estat fixaria «*...las bases a que habrán de ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas, cuando así lo exigiera la armonía de los intereses locales y el interés general de la República*»,<sup>163</sup> circumstància que en cas de conflicte seria valorada pel Tribunal de Garanties Constitucionals.

Després, perquè l'Estat podia instar la declaració d'inconstitucionalitat de la llei regional davant el Tribunal de Garanties Constitucionals.<sup>164</sup>

#### d) Control en l'execució de les normes estatals i regionals

L'article 50 de la Constitució establia que l'Estat podria inspeccionar les normes regionals relatives a la legislació d'ensenyament. Segons l'Estatut del País Basc, el control era en realitat una limitació que s'autoimposava el mateix Estatut.<sup>165</sup>

159. Vegeu els comentaris ja realitzats anteriorment sobre el tema.

160. EPB, disp. transitòria primera: «*En tanto duren las circunstancias anormales producidas por la guerra civil, regirá [en?] el País Vasco, con todas las facultades establecidas en el presente Estatuto, un Gobierno provisional...*»

161. EPB, art. 4, par. 2: «*...Para la colación de títulos académicos y profesionales, en tanto no se dicte una ley que regule lo prevenido en el artículo 49 de la Constitución, se establecerá...*»

162. EPB, disp. transitòria quarta.

163. Constitució de 1931, art. 19.1.

164. Llei del Tribunal de Garanties Constitucionals, art. 28 i 29.

165. EPB, art. 4, par. 1: «*Conforme a lo preceptuado en el artículo 50 de la Constitución, se reconoce al País Vasco la facultad de crear y sostener Centros docentes de todas las especialidades y grados, incluso el universitario, siempre que su orientación y métodos se ciñan a lo imperiosamente establecido en el artículo 48 de la propia ley fundamental...*»

Pel que fa a la legislació social, l'Estatut del País Basc establia una inspecció del Govern de la República.<sup>166</sup> Els possibles conflictes es resolien de forma expeditiva: «*El País Vasco está obligado a subsanar, a requerimiento del Gobierno de la República, las deficiencias que se observen en la ejecución de aquellas leyes [sociales]*».<sup>167</sup>

En relació amb l'ordre públic, la regió tindria al seu càrrec «...*el régimen de Policía para la tutela jurídica y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo*».<sup>168</sup> A aquest efecte, es crearia una junta mixta entre l'Estat i la regió, que tindria com a missió la de fixar «...*la proporción en que para los servicios de Orden público encomendados al País Vasco y a las órdenes de su órgano ejecutivo han de figurar las fuerzas de los Institutos y Cuerpos que el Estado tiene organizados para el cumplimiento de tales finalidades*».<sup>169</sup>

Tanmateix, l'Estat «...*podrá intervenir en el mantenimiento del orden interior del País Vasco y asumir su dirección*» en dues circumstàncies: bé a petició –i durant el temps que sol·liciti– l'òrgan executiu del País Basc, o bé «*por propia iniciativa cuando estime comprometido el interés general del Estado o su seguridad, previa declaración del Estado de guerra o de alarma y únicamente por el tiempo que dure esta medida de excepción*».<sup>170</sup>

#### e) Control financer

Hi havia un control evident per part de l'Estat. Així, l'article 12.3 de l'Estatut del País Basc establia un control estricte sobre el tema: els drets de l'Estat sobre béns d'ús públic o béns privatis passen a la regió, però caldrà l'autorització prèvia del Govern de la República per a procedir a l'alienació de béns o serveis cedits per l'Estat a la regió, o per a destinar-los a usos privats.

I l'article 12.2 disposava que «*El costo de los servicios y la determinación de los recursos transferidos se fijará en acuerdo del Gobierno de la República con el Poder ejecutivo del País Vasco*», segons l'informe previ d'una comissió mixta i paritària formada entre el Govern de la República i l'òrgan legislatiu del País Basc.<sup>171</sup>

## 7. Conclusions

7.1. El constitucionalisme espanyol del segle XIX no va admetre en cap moment l'existència de cap altra nació que l'espanyola. Deixant ara de banda el projecte de Constitució republicana de 1873, aquest fet condiciona l'organització institucional de l'Estat, que no admetrà l'existència de parlaments d'àmbit territorial diferent de l'estatal.

166. EPB, art. 6: «*El País Vasco ejecutará la legislación social del Estado [...] El Gobierno de la República inspeccionará la ejecución de las leyes y la organización de los servicios para garantizar su estricto cumplimiento [...] El Estado podrá designar en cualquier momento los delegados que estime necesarios para velar por la ejecución de las leyes*».

167. EPB, art. 6, *in fine*.

168. EPB, art. 5, par. 1. Això sí, sens perjudici del que establia la Constitució de 1931 a l'article 14, ap. 4, 10, 16 i 18.

169. EPB, art. 5, par. 3.

170. EPB, art. 5, *in fine*.

171. EPB, disp. transitòria quarta.

7.2. Els projectes federalistes i regionalistes a Catalunya, Galícia i el País Basc intentaràn, amb més o menys sistematització, aportar una manera diferent d'organitzar l'Estat: pretenen assolir la creació d'uns parlaments o assemblees regionals que comptin amb una determinada capacitat legislativa. Aquesta capacitat seria l'expressió real del reconeixement polític de l'existència d'unes regions/estats dintre de la Nació/Estat espanyol.

En aquesta perspectiva, hem d'esmentar algunes excepcions, com són els projectes de Vallés i Ribot (1883) i de Francesc Macià (1928), que pretenien un Estat català independent i sobirà, i del *Proyecto de Constitución para el futuro Estado gallego* (1887), que aspirava a crear un estat «autónomo y soberano» per a Galícia.

Tanmateix, els parlaments regionals que sorgeixen d'aquella configuració estan en una relació de control i dependència respecte del parlament estatal o *Cortes*. Fins i tot en projectes federalistes, com el d'Almirall (1869), el de la Constitució de 1873 o el de Pi i Margall (1883), el control del parlament estatal sobre els altres parlaments és tan evident i contundent que ni tan sols el tímid repartiment de competències Estat/regions el pot esvaïr. Les *Cortes*, per exemple, eren les que aprovaven en darrera instància els estatuts regionals i tenien poder de revisió sobre la legislació dels parlaments subestats.

7.3. L'única realitat institucional que es concreta *ex novo* és la de la descentralització administrativa de la Mancomunitat (de Catalunya). Evidentment, la Mancomunitat no és un parlament ni té capacitat legislativa: es tracta simplement d'una mancomunitat de diputacions provincials que finalment seria dissolta i transformada, en hipòtesi, en mancomunitat de municipis segons l'Estatut provincial de 1925. Però temps a venir va permetre aprofitar algun dels seus instruments (teòrics i reals) per a configurar el futur model d'Estat integral de la Segona República: necessària participació dels ajuntaments en el procés de creació de les regions i, molt especialment, una rígida distribució de competències legislatives i d'execució de les lleis entre el parlament estatal i el regional, tal com s'establia en el projecte d'autonomia elaborat per la Mancomunitat el 1919.

Galícia i el País Basc tenen també projectes i propostes sobre l'organització politicoadministrativa del seu territori dintre de l'Estat. Són propostes amb perspectives diferents i amb pretensions diverses pel que fa al grau de desenvolupament institucional. Però aquestes aspiracions queden uniformitzades per la Constitució de 1931, que marcarà una via homògena per a intentar resoldre l'encaix de les autonomies regionals en l'Estat integral.

7.4. La Constitució de 1931 estableix la creació d'un Estat integral, on els municipis i les regions queden no solament establerts constitucionalment, sinó que a més tindran una autonomia reconeguda (tanmateix, no és novetat: el projecte de *Constitución federal española* de 1883 ho preveia així). Les relacions entre el Parlament estatal o *Cortes* i els parlaments regionals es fonamenten en un estricte marc de divisió competencial, una superioritat o hegemonia de les *Cortes* sobre els parlaments regionals i la creació d'una instància judicial, el Tribunal de Garanties Constitucionals, que entre altres competències hauria de resoldre els conflictes de competències entre les regions, i entre les regions i l'Estat. Tot i que la seva base doctrinal era una altra, recordava vagament el tema recollit pel projecte de *Constitución fede-*



*ral española* de 1883, que preveia un Tribunal Suprem de la Federació, amb alguna competència sobre la qüestió, i per les Bases de Manresa, que estableixen un «poder suprem judicial».

7.5. Les relacions entre el parlament estatal i el subestatal han estat considerades des de diversos punts de vista. Val la pena fixar-se almenys en dues qüestions: si el parlament estatal pot intervenir en l'aprovació/modificació dels estatuts regionals (o la denominació que correspongui) i si els parlaments subestatsals poden intervenir en l'aprovació/modificació de la Constitució.

En general, en tots els projectes o textos constitucionals el parlament estatal té la facultat d'aprovar, revisar o examinar en darrera instància els textos legislatius de les regions o estats dins de la Federació. Així ho estableix el projecte d'Almirall, el projecte de Constitució de 1873, el de *Constitución federal española* de 1883. Les Bases de Manresa estableixen un poder legislatiu central compartit entre el rei i l'assemblea de representants de les regions, sense que es concretés el grau d'intervenció en les Corts regionals. Pel que fa a la Constitució de 1931, les *Cortes*, després d'una sèrie de tràmits i requisits previs, com la participació dels ajuntaments, el referèndum dels electors, etc., són les que finalment aproven o no l'estatut regional. També aquesta solució s'aplica en la Constitució de 1978.<sup>172</sup> La resolució del tema a l'Estatut de Galícia (art. 33), a l'Estatut de Catalunya (art. 18) i a l'Estatut del País Basc (art. 14) és coincident:

La iniciativa de la reforma estatutària pot sorgir per dues vies diferents: per la via regional, amb aprovació per referèndum dels ajuntaments i pel Parlament o òrgan legislatiu, i per iniciativa del Govern i a proposta d'una quarta part dels vots de les *Cortes* (art. 18 de l'Estatut de Catalunya).

La proposta de reforma haurà de ser aprovada finalment amb el vot de les dues terceres parts de les *Cortes* (art. 14 de l'Estatut del País Basc).

Si la reforma aprovada sorgeix a iniciativa de les *Cortes*, en cas de desacord l'assemblea legislativa regional pot no acceptar-la i sotmetre-la a referèndum dels ciutadans (art. 33 de l'Estatut de Galícia).

Com a excepció, dos exemples: el projecte de Constitució per a l'Estat català de 1883 i el projecte de Constitució provisional de la República catalana (1928). Els parlaments que preveuen (Corts bicamerals el 1883 i Parlament el 1928) no estan subjectes a cap mena de control extern previ o posterior a la seva actuació, com correspon lògicament a l'establiment d'un estat sobirà.

Pel que fa a la participació dels parlaments subestatsals o regionals en l'aprovació/modificació de la Constitució, es preveu amb diverses matisacions. El projecte d'Almirall afirmava que la participació era possible si existia una petició de la majoria de les assemblees legislatives regionals. El projecte de Constitució de 1873 estableix que el Senat (format pels quatre senadors que elegia cada estat) participava junt amb el Congrés en el procediment de reforma de la Constitució. Un procediment similar s'estableix al projecte de *Constitución federal española* de 1883.

172. MITJANS PERELLÓ, Esther. «Las Cortes Generales en la elaboración y aprobación de los Estatutos de Autonomía». A: *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid: 1985. Vol. II, p. 805-824.

Pels motius obvis ja esmentats, el projecte de Constitució per a l'Estat català de 1883 i el projecte de Constitució provisional de la República catalana (1928) no preveien cap intervenció dels parlaments catalans en la modificació de la Constitució espanyola.

Tanmateix, la Constitució de 1931, que sí que estableix la intervenció de les *Cortes* en l'aprovació dels estatuts regionals, no accepta cap tipus d'intervenció dels parlaments regionals en l'aprovació o modificació de la Constitució. Model aquest últim que, en línies generals, se seguirà també en la Constitució de 1978 pel que fa a l'aprovació dels estatuts. Ara bé, pel que fa a la iniciativa de reforma constitucional, la Constitució de 1978 preveu la possibilitat que «Les assemblees de les comunitats autònomes puguin demanar al Govern l'adopció d'un projecte de Llei o trametre a la Mesa del Congrés una proposició de llei».<sup>173</sup>

S'observa, doncs, que el tractament de la qüestió no segueix unes pautes simètriques; ans al contrari, queda decantat envers l'autoritat última del Parlament estatal o *Cortes*, que controla finalment la mateixa existència de la regió, del seu parlament i del seu estatut.

---

173. Constitució de 1978, art. 87.2, en relació amb l'article 166. L'aprovació de la reforma constitucional correspon exclusivament, però, a les dues cambres (Congrés i Senat) (art. 167), i a més cal convocar un referèndum i, en certs casos (art. 168.1), dissoldre les cambres, convocar noves eleccions i convocar un nou referèndum. Sobre el tema, vegeu:

FOLCHI, Imma; BAYONA, Antoni; VINTRÓ, Joan. «Funciones de participación de los Parlamentos autonómicos en los órganos generales del Estado». A: *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid: 1985. Vol. II, p. 717-765, especialment p. 719-727.

GERPE LANDÍN, Manuel. «Relaciones entre las Cortes Generales y las Asambleas de las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978». A: APARICIO, Miguel Ángel (coord.). *Parlamento y sociedad civil*. Barcelona: 1980, p. 166 i seg.

# *Las Cortes franquistas*

ARAM MONFORT I COLL, *Universidad Autónoma de Barcelona*

## **1. Origen del régimen. Las familias**

Los facciosos en julio de 1936, victoriosos en abril de 1939, tenían un objetivo principal: la implantación de un proyecto contrarrevolucionario. Este ideal significaba derrocar no solamente la República (entendida como un régimen político), sino también acabar con cualquier vestigio de un incipiente proceso de democratización que amenazaba con una triple ruptura: de la unidad «nacional», por la aceptación de las autonomías regionales que podían conducir al separatismo; de la unidad religiosa, por la separación entre Iglesia y Estado con la aprobación de una legislación laica, y del orden social, por la aceptación de los movimientos obreros y campesinos que, además de reivindicar mejores condiciones de vida, cuestionaban el orden social burgués y los fundamentos sociales de la coalición antirrepublicana de 1936. Presentaban, pues, una evidente confluencia de intereses políticos, sociales y culturales; mas también se caracterizaban por una heterogeneidad política cristalizada en la disparidad de proyectos constructivos para después de la guerra. Entre los conspiradores encontramos desde nostálgicos monárquicos alfonsinos fascistizados hasta militares sin una adscripción política concreta, pasando por los tradicionalistas y los falangistas.

El reverso de este programa destructivo era la cristalización, ya durante el período bélico, de un proyecto político, social y económico contrarrevolucionario. Siguiendo el ejemplo de los fascismos europeos (los dos grandes referentes ideológicos son el fascismo italiano y el nazismo alemán) se afirmaba que «el Estado es un instrumento totalitario en el que los españoles participan a través de su función familiar, sindical y municipal suprimiéndose el sistema de partidos políticos con su secuela de sufragio inorgánico, bandos, parlamento, etc.».<sup>1</sup> Así mismo, se implantaba una concepción autoritaria del poder, concentrado todo en manos de Franco —Generalísimo de los ejércitos de tierra, mar y aire; jefe nacional del partido único, la Falange Española Tradicionalista y de las Juntas Ofensivas Nacional Sindicalistas (FET-JONS), y Caudillo de España por «la Gracia de Dios».

1. BENEYTO PÉREZ, J. *El Nuevo Estado Español. El régimen nacional sindicalista ante la tradición y los demás sistemas totalitarios*. Madrid: Biblioteca Nueva, 1939, p. 103.

Cualquier investigador que pretenda analizar el funcionamiento institucional del régimen franquista tiene que ser muy consciente de la confluencia de diversos factores: su surgimiento a partir de un golpe de estado fracasado; la heterogeneidad política de los que participan en el esfuerzo bélico que culminará con la derrota total de la Segunda República; la larga pervivencia de un Nuevo Estado que tiene una sorprendente capacidad de adaptación (innegable en las formas, que no en la esencia) a una realidad cambiante, sobre todo después de 1945, y, por consiguiente, el carácter fluctuante de la política oficial del régimen. Esas oscilaciones programáticas, eran presentadas por la publicística oficial como una muestra del carácter no dogmático del régimen y de su capacidad para responder adecuadamente, en todo momento y en cualquier circunstancia, a las necesidades del país. Para el diario *Pueblo* (portavoz del verticalismo, el único sindicalismo legal) estaba claro que «los Gobiernos españoles han asumido en estos treinta años direcciones políticas muy diversas [...] Nadie puede negar que en este dilatado período ha oscilado radicalmente la política internacional, los criterios sociales y las directrices económicas. Todos estos cambios se han podido realizar con la imprescindible coherencia porque los Gobiernos han tenido una composición semejante y siempre de variadas significaciones compatibles. El sistema de Ministerios monocolors hubiera originado, por el contrario, una acción política vacilante y expuesta a visibles rectificaciones.»<sup>2</sup>

Cuando hablamos de la estructuración institucional del régimen, tenemos que referirnos a las luchas para controlar mayores cuotas de poder dentro del Estado. Es el combate entre las distintas *familias políticas* del Nuevo Estado. Es imprescindible tener muy clara la existencia de distintas *sensibilidades, tendencias, familias, grupos de presión*, dentro del Estado franquista. Así mismo, resulta ineludible acotar el concepto: hay que explicar qué eran las *familias*, cuántas eran y en qué se diferenciaban las unas de las otras.

La historiografía ha utilizado el concepto *-familia-* para definir a cada una de las tendencias integradas dentro del conjunto de fuerzas socio-políticas que participaron en la guerra (este sería el caso de los militares sin adscripción política, los monárquicos alfonsinos, los primorriveristas, los tradicionalistas y los falangistas) y la posterior gestión de la victoria (a los citados anteriormente tienen que añadirse los católicos de la Asociación Católica Nacional de Propagandistas (ACNP), los tecnócratas, los integristas y los técnicos con un perfil ideológico indeterminado). Todos estaban integrados dentro del partido único (FET-JONS) y mostraban evidentes relaciones de parentesco ideológico: tanto en su ideología, eminentemente heterogénea pero con un elevado grado de interactividad entre autoritarismo, regeneracionismo, conservadurismo, paternalismo y anhelos imperialistas, como en su actuación dentro del Estado, que no responde a los parámetros de lo que la ciencia política define como *partidos políticos*.

El concepto *familia* implica una matriz común, un origen ideológico y político colectivo: la oposición activa a la actuación reformadora y democratizadora de la Segunda República, la pervivencia de unas fidelidades previas a la guerra y la implica-

2. ÍBERO. «Los Gobiernos homogéneos». *Pueblo* (3.7.1969).

ción con los facciosos de julio del 1936. En el sentido destructivo, es evidente contra qué luchan todos: el liberalismo, la democracia, la República, el movimiento obrero, el comunismo, el anarquismo, los nacionalismos periféricos y el ateísmo. Tampoco tienen dudas cuando manifiestan la no validez de los conceptos elementales del liberalismo político (el sufragio universal como fuente de la soberanía nacional y la separación de poderes); tienen muy claro quién manda (Franco, «el primer vencedor en el mundo del bolchevismo en los campos de batalla») y la identificación incondicional con el régimen nacido de la Guerra Civil. Como muestra, las líneas siguientes:

No pocos periódicos quieren distinguir muy bien entre Régimen y Gobierno. Frente al Régimen adoptan una postura de lealtad en cuanto representa una legitimidad histórica, un cuadro de leyes fundamentales; un sistema de principios y de valores políticos que comparten; y un deseo de no regresar al pasado y de no caer en el vacío. Pero al Gobierno lo ven como un grupo de personas eminentes y bien intencionadas que no poseen la gracia de la perfección; que pueden equivocarse; o que representan puntos de vista en materias concretas de interés público, estrictamente personales o representativos del pensamiento de un grupo o de un sector.<sup>3</sup>

Así pues, el problema surge cuando buscamos una finalidad constructiva común entre ese aglomerado de fuerzas político-sociales. Mientras que los tradicionalistas aspiran a un sistema monárquico de corte absolutista, los falangistas anhelan un sistema nacional-sindicalista puro, los monárquicos borbónicos quieren recuperar el trono con la figura de don Juan o Juan Carlos y los tecnócratas desean un sistema político autoritario con una economía liberalizada. Por si esto fuera poco, hay una complicación añadida, teniendo en cuenta el contexto legislativo franquista (la prohibición de los partidos políticos), tiene que quedar muy claro que a pesar de la confluencia de intereses políticos dentro de una *familia política*, «la representación política de cada una de las familias se hace a título nominal».<sup>4</sup>

Pero el uso, y abuso, de la palabra *familia* para definir una cierta normalidad política dentro del régimen franquista es precisamente lo que ha viciado el análisis de las relaciones políticas dentro de los círculos de poder del régimen. Hablar de *familias* no puede inducirnos al error de entender el régimen como un sistema de *pluralismo limitado*. Son *grupos de presión* que actúan como tales: aspiran a ser hegemónicos, instalarse en el poder y no compartirlo con nadie. Buscan la supeditación de las otras familias y en ningún momento piensan en una posible alternancia del poder, que sería la base de un sistema auténticamente plural. El problema está en que una vez finiquitado el franquismo se ha intentado instrumentalizar la presencia y la actuación de las familias para dar explicaciones exculpatorias, interesadas, sobre la evolución del Nuevo Estado y la instauración de la actual democracia.

La persistente utilización del término *familia* en ambientes académicos responde a dos motivos: en primer lugar, la comodidad que implica la utilización de un concepto ampliamente aceptado por la historiografía (todos los iniciados en la

3. ROMERO, E. «¿Qué es lo gubernamental?». *Pueblo* (14.5.1968).

4. MIGUEL, A. de. *Sociología del franquismo*. Barcelona: Euros, 1975, p. 146.

materia conocen su significado) y la practicidad que conlleva el uso de una sola palabra para definir una realidad compleja; en segundo lugar, la incapacidad para encontrar una terminología alternativa que se ajuste más adecuadamente a la realidad analizada. Es por esto que a lo largo del presente trabajo utilizaré indistintamente los conceptos *familia* y *grupos de presión*, pues los mismos interesados son los primeros en hacer un uso indiscriminado de ambos conceptos.<sup>5</sup>

El mejor modo de evitar interpretaciones interesadas es recurrir a los textos del momento. A pesar de las reticencias que pueden provocar en la actualidad, son de gran utilidad para ver cuál era la terminología utilizada en la época.

Así, un primer aspecto a destacar sería la conveniencia de hablar de *grupos de presión* o «sectores políticos comprometidos con el Régimen»<sup>6</sup> mejor que no de *familias*. El concepto *sector político* no es sinónimo de *espacio político*. De este modo, si utilizamos esta acepción evitamos el equívoco entre *sector político* dentro de un régimen dictatorial y *espacio político* en un sistema democrático parlamentario.

Hablar de *grupos de presión* es útil pues, a pesar de no ser grupos políticos, sus intereses particulares exceden claramente la funcionalidad de los partidos políticos y actúan políticamente dentro del régimen. ¿En qué sentido? Muy evidente: su lucha contra otros «sectores políticos comprometidos con el Régimen» provoca un aumento de las tensiones internas hasta el extremo de convertir en inviable todas las opciones en liza.<sup>7</sup> Un ejemplo paradigmático de esta situación lo encontramos en la crisis ministerial de octubre de 1969: la presión ejercida por Solís (a través de la

5. Así, mientras Nicolás de las Peñas (vicesecretario nacional de Ordenación Social, a principios de la década de los sesenta), en el discurso de clausura de los cursos formativos de vocales para jurados de empresa (8.11.1963), decretaba que «el Sindicato tiene que ser siempre *grupo de presión*, profundamente afianzado en su unidad», años después, Íbero no tenía ningún inconveniente en reconocer que «en los Ministerios sucesivos del Régimen han participado personalidades procedentes de las diversas *familias políticas* acampadas en su ámbito. No hay duda de que en cada uno de estos sectores de procedencia hay multitud de matices de temperamentos y de interpretaciones de la acción política» («Homogéneos ¿en qué?». *Pueblo* (11.7.1969)).

6. ÍBERO. «Los Gobiernos homogéneos». *Pueblo* (3.7.1969).

7. En un sugerente artículo de Jiménez de Parga publicado en *Destino* y copiado por *Pueblo* el 22.4.1966 en la sección «Visto por ahí», se afirmaba que un grupo de presión es «un grupo de interés que actúa políticamente. Como tales grupos de interés defienden a un sector concreto de la sociedad. Nadie puede negar que son factores de desunión: impulsan una convivencia –o mejor, coexistencia– de lucha de fracciones (inevitablemente nos acordamos de la lucha de clases) [...] Los grupos de presión son: a) Fuerzas desintegradoras, ya que no se elevan sobre sus particulares intereses para programar políticamente el futuro inmediato y el más lejano; b) Agentes políticos irresponsables, puesto que en un sistema controlado por grupos de presión nunca el gobernado –el buen hombre de la calle– sabe con seguridad a quién debe imputar el acierto o el fracaso de una iniciativa o decisión; c) Multiplicadores de la inmoralidad pública; el modo de operar anónimo e irresponsable favorece el uso de malos medios y tortuosos procedimientos. Los grupos de presión actúan, en efecto, sin posible control, ni del Gobierno ni de la opinión pública. A esta acusación me han replicado con un razonamiento ya conocido: “Usted politiza excesivamente el tema. Nosotros no somos un grupo político” Coincido con mis contradicciones: el grupo de presión no es un grupo de naturaleza política. Posee una articulación social de otra clase: económica, profesional, religiosa, etc. Mas no puedo admitir lo que algunos quieren que admitamos, que esos grupos de interés, cuando se transfiguran en grupos de presión, no son responsables de la marcha –buena o mala– de las cosas públicas. No son grupos políticos, pero son grupos que hacen política.»

Organización Sindical y medios afines como *Pueblo*), Fraga (quien con su ley de prensa facilitó la visibilidad de este enfrentamiento) y Castiella (principal responsable de una política exterior enfocada en el tema de Gibraltar obviando que el principal interés del ejecutivo era la renovación de los pactos con EE. UU.) contra Carrero y los tecnócratas acaba con la defenestración política de los tres. En lugar de quitar presión al gobierno tecnócrata, sólo imposibilitará la resolución de la problemática política.

El problema de la utilización del término *grupos de presión* es que el concepto tiene que ir acompañado de una especificación de nombres, para evitar definiciones excesivamente ambiguas. En esta línea, con el escándalo Matesa como principal centro de tensión político y periodístico a partir de finales de agosto de 1969, *Pueblo* pide que los grupos de presión –propietarios de distintos diarios, como *El Alcázar* y *Nuevo Diario* con el Opus y *Ya* con la Acción Católica (AC)– se hagan públicos y así poder exigir responsabilidades políticas y penales a sus responsables: «Tales periódicos (los de menos de 50.000 ejemplares diarios), acosados por sus necesidades de tesorería, viven expuestos a los grupos de presión que se ofrezcan a financiar sus pérdidas, a cambio de campañas silenciosas o valoraciones dictadas por intereses desconocidos, o son esos mismos grupos de presión los que los mantienen, conteniendo las tiradas endeblas con determinados objetivos. Entraña todo esto una amenaza de corrupción que no desvanecen los alardes de jactanciosa independencia».<sup>8</sup>

Evidentemente, la presencia y la influencia de los diferentes grupos de presión van evolucionando al ritmo de la coyuntura político-institucional. Mientras que durante los primeros veinte años del régimen (hasta el cambio de gobierno de febrero de 1957) las principales familias presentes en el escenario político franquista son los falangistas, los católicos, los tradicionalistas y en menor grado los monárquicos, a finales de 1966 (con el referéndum sobre la Ley orgánica del Estado) podemos constatar una clara modificación en la correlación de fuerzas: el grupo con una mayor presencia dentro de las instituciones (las Cortes orgánicas, el Consejo Nacional del Movimiento, el Movimiento Nacional, la Organización Sindical) son los falangistas; los tradicionalistas mantienen una presencia localizada en sus regiones históricas; los católicos de la Acción Católica casi han desaparecido del escenario político y su lugar es ocupado por los tecnócratas vinculados a otro grupo católico, el Opus Dei; y los monárquicos borbónicos han quedado relegados a una mera presencia testimonial.<sup>9</sup> Cambios en la correlación de fuerzas corroborados tras la aprobación de la LOE en enero de 1967: «permanece un grupo de falangistas vinculados a las horas fundacionales de este movimiento político; se incorporan personalidades nuevas que los españoles identificamos como miembros del Opus Dei; lucen, igualmente, tradicionalistas moderados y fuera de las borrascas dinásticas; acceden nombres acuñados y fortalecidos en los cuadros del Movimiento nacional; aquellos que podríamos llamar democristianos tienen una discreta, y seguramente renova-

8. ÍBERO. «Garantías contra los grupos de presión en la Prensa». *Pueblo* (4.9.1969).

9. ROMERO, E. «El rabo por desollar». *Pueblo* (19.12.1966).



da, representación; lo monárquico es como una brisa, y no una representación; y por último se distribuyen, aquí y allá, representaciones destacadas de la Iglesia y el Ejército».<sup>10</sup>

Tras definir el concepto, el siguiente paso es el análisis de estas familias. Interesa analizar, sucintamente, cómo se organizaban dentro de un sistema de partido único donde el ejecutivo era independiente del legislativo, estando subordinado, solamente, a la voluntad de un Caudillo omnipotente y omnipresente.

A pesar de la dificultad que conlleva realizar una clasificación –muchas veces la frontera entre ellos es demasiado sutil para establecer grupos impermeables entre sí–, podemos discernir nueve *sectores políticos del Régimen*: militares, primorriveristas, tradicionalistas, monárquicos, falangistas, católicos, integristas, tecnócratas y técnicos con un perfil ideológico indeterminado. No obstante, tengo que notificar dos condicionantes previos: no todos tuvieron la misma presencia e influencia política (en este sentido los substanciales para el Nuevo Estado fueron los militares, los falangistas, los católicos y los tecnócratas), y ninguno de estos grupos pudo mantener su hegemonía política en más de tres gobiernos consecutivos.

En lo que se refiere a la primera familia citada, los militares, no podemos olvidar que Franco era un militar que tenía profundamente inculcados los valores castrenses. El ejército es, por su actuación y voluntad de participación política, uno de los pilares del Nuevo Estado (los otros dos son la Iglesia y FET-JONS) y como tal será uno de los grandes beneficiados de los casi cuarenta años de franquismo. Constituyen la base de los numerosos cuerpos policiales franquistas, y además buena parte de la jurisdicción represiva del régimen es de carácter militar (no es hasta la creación del Tribunal de Orden Público en 1963 que los delitos políticos pasan a la jurisdicción civil ordinaria); por consiguiente, podemos afirmar que actuó como garante último de la paz social dentro del régimen. Aunque constituyen la principal fuente de ministros, su política pública se caracteriza por una relativa discreción y por las simpatías personales de algunos de sus representantes hacia otras familias. Por ejemplo: Vigón y los monárquicos, Varela con los tradicionalistas y Muñoz Grandes para con los falangistas.

El siguiente grupo, los primorriveristas, son una minoría muy reducida. Son veteranos de la política que ya habían gozado de cuotas de poder con la dictadura de Primo de Rivera. Son los Conde de Jordana, Martínez Anido, González Bueno, Benjumea, Aunós y Gual Villalbí (seguramente el más politizado y con mejores aptitudes profesionales del grupo), que participan activamente en los gobiernos de la inmediata posguerra.

Los tradicionalistas son los representantes genuinos de un pasado ideológico superado por la modernidad. Tienen una larga tradición política (la primera guerra carlina va de 1834 a 1840). Sin embargo, su doctrina, cristalizada en el corporativismo católico y el antiliberalismo, ya había sido superada, y asumida plenamente, por el nuevo discurso contrarrevolucionario emergente del siglo xx –el fascismo–,

10. ROMERO, E. «La lista de los 40». *Pueblo* (21.9.1967).

y su reivindicación política (el trono para su pretendiente) había perdido toda opción real con la victoria franquista, la unificación por decreto con los falangistas y la progresiva tendencia restauracionista borbónica en la figura del actual Juan Carlos I. Presentan algunas divergencias internas entre los que todavía apuestan por la dinastía carlina y los pragmáticos, que aceptan la renuncia a la aspiración dinástica a condición de participar activamente en la gestión del poder. Este sería el caso de los fácilmente asimilables por el Nuevo Estado: Conde de Rodezno, Esteban Bilbao, Antonio Iturmendi y Antonio María Oriol de Urquijo, que ocuparon la cartera de justicia y la presidencia de las Cortes. Su gran referente ideológico es Vázquez de Mella.

La opción monárquica hunde sus raíces entre los que el 1931 ven en la proclamación de la República la culminación de una larga crisis político-institucional de la institución monárquica. Con la Segunda República pasaron a engrosar la lista de los conspiradores antirrepublicanos y participaron, más a título individual que colectivo, en el esfuerzo bélico. Su intervención dentro del régimen se centra en la lucha constante contra la Falange y en las maniobras conspirativas de los años 40 en pro de la restauración en la persona de don Juan de Borbón (hijo de Alfonso XIII y padre del actual Juan Carlos I). A pesar de no ser habituales en las carteras ministeriales —sus principales representantes se mueven entre una ambigua fidelidad hacia don Juan y el acatamiento del orden interior franquista—, los ministros monárquicos (Pedro Sainz, José Félix de Lequerica y el Conde de Vallenga) no se caracterizan, obviamente, por una militancia monárquica demasiado activa: de lo contrario no hubieran alcanzado las carteras ministeriales. En una primera etapa, su actuación se caracteriza por los constantes enfrentamientos con Serrano Suñer (y su proyecto de hegemonía falangista), presentándose como la opción lógica y equilibrada entre falangistas, católicos y tradicionalistas. Su primera victoria político-ideológica es la proclamación de la Ley de sucesión en la Jefatura del Estado (26 de julio de 1947).<sup>11</sup> El nombramiento, el 22 de julio de 1969, de Juan Carlos de Borbón como sucesor del Caudillo con el título de Príncipe de España<sup>12</sup> es la culminación de sus esfuerzos restauracionistas. Otra cosa es la caracterización de la futura monarquía.

Dentro del partido único encontramos a los falangistas. Dado que es uno de los dos elementos originales ya presentes en el momento de la creación de FET-JONS, conviene realizar una explicación más pormenorizada. En primer lugar, hay que destacar que, a pesar de ser el único partido legal, en FET-JONS conviven dos grandes tendencias no siempre coincidentes. La Falange era un pequeño partido creado durante la Segunda República que ya tuvo una primera fusión —en 1935 con las Juntas Ofensivas Nacional Sindicalistas de Ledesma Ramos— y que en julio de 1936 presentaba una estructura propia de partido fascista: FE-JONS. El hecho de ser uno de los dos partidos con milicia propia (también están los requetés carlistas) facilita la

11. Ley de rango fundamental. Establece que España es un reino católico, social y representativo; en su día, Franco designará a su sucesor a título de rey o regente.

12. Rompiendo así la tradición borbónica según la cual los sucesores ostentaban el título de Príncipe de Asturias.

filiación en masa de muchos de los combatientes. La discordancia entre un crecimiento desorbitado del número de militantes y el escaso nivel de adoctrinamiento de estos neófitos complicará sobremanera la unificación forzosa con los tradicionalistas.<sup>13</sup>

A partir de este momento podemos hablar de dos «sensibilidades» dentro del partido. Por un lado, tenemos a FET-JONS (también conocido como *Falange, Movimiento Nacional* o *Movimiento a secas*), entendido como la nueva institución de masas –a la cual estaban afiliados todos los dirigentes políticos del Nuevo Estado empezando por el mismo Franco, el jefe nacional, y la cual controla todas las instituciones de masas, ya sean sindicales, juveniles o femeninas– encargada de dotar al incipiente franquismo de un discurso político genuino. Por otro lado, tenemos a los falangistas plenamente identificados con la doctrina joseantoniana incluso por encima del discurso oficial del partido o del Estado; básicamente son los llamados *camisas viejas*. Para complicarlo todo un poco más, los dos sectores llaman *Partido* al organismo político, ya sea el de reciente creación, FET-JONS, o el creado en 1935, FE-JONS.

Lo que está claro es que FET-JONS es un organismo estatal, creador del discurso oficial del Nuevo Estado (la retórica igualitarista, antiliberal, anticapitalista, siempre está presente en la parafernalia franquista) y principal vivero de personal político, administrativo y burocrático del régimen. La etapa Serrano Suñer (desde el Decreto de unificación hasta la crisis de gobierno de mayo de 1941) es la más fácilmente identificable con los postulados de FE-JONS, sirve para estructurar el incipiente franquismo y crearse el mito que estaban creando una sociedad y un Estado nuevos. A pesar de la aceptación del programa original de la Falange primaria (los 27 puntos convenientemente reducidos a 26, pues el último era el que proclamaba la conquista violenta del Estado y esto ya se había logrado con la Guerra Civil), la verdad es que nunca se convirtió en ley fundamental u orgánica, lo cual es muy sintomático del poder real del partido dentro del Nuevo Estado. En una segunda fase, que podríamos situar a partir de la absoluta domesticación con la posguerra mundial, la Falange sigue controlando las organizaciones de masas (Organización Sindical, Sección Femenina, Sindicato Español Universitario y Organización Juvenil), pero ya no marca la pauta de los sucesos. La familia emergente en los años del nacionalcatolicismo de la segunda mitad de los cuarenta y primeros cincuenta son los católicos vinculados a la ACNP. No pierde todo su poder: aunque se convierte en un actor secundario supeditado a una política económica que ya no controla, sigue siendo la principal institución de control social del Estado. En consecuencia, es un instrumento imprescindible para generar una política de consenso en torno al régimen.

13. Decreto de unificación, de 19 de abril de 1937. Para una mayor información, véase: CHUECA, R. «FET y de las JONS: la paradójica victoria de un fascismo fracasado». En: FONTANA, J. (ed.). *España bajo el franquismo*. Barcelona: Crítica, 1986.

PRESTON, P. *Franco. Caudillo de España*. Barcelona: Grijalbo, 1994, especialmente p. 315-346.

THOMÀS, J. M. *Lo que fue la Falange*. Barcelona: Plaza & Janés, 1999, especialmente p. 131-221.

Hablamos ahora de los católicos.<sup>14</sup> Debido a la naturaleza sustancialmente católica del Nuevo Estado, todos los grupos de presión son católicos, apostólicos y romanos. En este caso, el concepto *católico* se utiliza para referirse a aquella tendencia que tiene en la ACNP –y su «doctrina social católica emanada de los últimos Papas y transmitida por los obispos»,<sup>15</sup> representada por el cardenal Herrera Oria– su referente político. Básicamente controlaron las carteras de Educación, Hacienda y Asuntos Exteriores. Sus principales representantes son los ministros Ibáñez Martín, Larraz, Martín Artajo y Ruiz Giménez.

Los integristas son aquellos católicos que profesan el nacionalcatolicismo más radical y apocalíptico. Debido al carácter conciliador, para con las distintas familias del régimen, de los gobiernos de Franco y el extremismo de su discurso, no acostumbra a estar presentes en el ejecutivo. Sus únicos representantes en el Gobierno, sin que por ello llegaran a actuar corporativamente, pues todos muestran una defensa incondicional de la obra del Caudillo, son Arias Salgado, Carrero (que no sólo muestra una plena identificación con los postulados integristas, sino que además es la mano derecha del Generalísimo<sup>16</sup> y principal aval de los tecnócratas) y Julio Rodríguez.

Los tecnócratas son posiblemente la familia que mejor se ajusta a lo que el imaginario popular entiende que es un grupo de presión,<sup>17</sup> identificación facilitada por la comunión de los prósperos intereses financieros de sus miembros y su vinculación con el Opus Dei. Su opción defiende «una perfecta mixtura de liberalidad económica y de autoritarismo político»<sup>18</sup> y un cierto espíritu modernizador en la estética del régimen. Apadrinados por Carrero –con quien no habían compartido formación ideológica pero coincidían en la valoración negativa de la gestión del partido y la

14. Hay que evitar el error de considerarlos demócratacristianos. Representan el catolicismo integrista que no mantiene, ni desea, ningún tipo de connivencia con la democracia de partidos presente en otros países europeos como, por ejemplo, Italia.

15. MIGUEL, A. de. *Sociología del...*, p. 205.

16. En la famosa entrevista que Emilio Romero le hizo el 4 de febrero de 1968, el ya vicepresidente del Gobierno afirma: «soy un hombre totalmente identificado con la obra política del Caudillo [...] mi lealtad a su persona y a su obra es total, clara y limpia, sin sombra de ningún íntimo condicionamiento ni mácula de reserva mental alguna.» «Conversaciones en la cumbre: Almirante Carrero Blanco, vicepresidente de Gobierno». *Pueblo*. (7.2.1968).

17. Interpretando el malestar popular y siguiendo su habitual línea antitecnócrata, el que fuera jefe nacional del SEU (1964-1965) y consejero nacional por Castellón de la Plana (1967 y 1971), José Miguel Ortí Bordás, afirmaba que «al pueblo español nadie ha tenido todavía la gentileza de decirle, con la debida difusión, de pe a pa, sin tapujos, sombras ni sutilezas, qué es, cómo está constituido, qué persigue, cuáles son sus miembros, dónde están sus obras, quiénes las han financiado, cuántos las mantienen y cuál es, en definitiva, su planteamiento respecto a las efímeras cosas materiales del mundo de tejas abajo». «Sigue la polémica sobre la nueva derecha española». *Pueblo*. (30.4.1967). Mientras, Emilio Romero, el áulico director de *Pueblo*, no tenía ningún inconveniente en certificar que «Este movimiento no ha aparecido de abajo arriba, del pueblo al Poder, sino de arriba abajo. Del poder a los cenáculos con el pueblo en Babia. Carecen por ello de adhesión y de confianza populares, pero aspiran a tenerla desde arriba con el resorte del poder efectivo». «En serio». *Pueblo*. (5.6.1968).

18. MIGUEL, A. de. *Sociología del...*, p. 225.

imperiosa necesidad de utilizar a gente profesionalmente preparada—,<sup>19</sup> entran en el ejecutivo con el cambio de gobierno de febrero de 1957 y se convierten (bajo la figura del catedrático de derecho administrativo Laureano López Rodó) en el poder hegemónico de la década siguiente. Este nuevo rol principal provocará que sean el blanco de las iras de unos falangistas progresivamente apartados del poder central desde finales de la década de los cuarenta.

Para cerrar este repaso de las familias franquistas, quedan los técnicos con un perfil ideológico indeterminado. A pesar de la similitud semántica de la clasificación, no tienen ningún parecido, a nivel político, con los tecnócratas. Poco podemos decir de un grupo tan heterogéneo que sólo permite una clasificación tan genérica e indeterminada. Siempre están presentes en los distintos ejecutivos franquistas, pero nunca actúan corporativamente. Posiblemente, la caracterización que mejor se ajusta a su actuación gubernamental es aquella que los define como «franquistas neutros» sin ninguna filiación política concreta más allá de los reducidos márgenes del sistema.

## 2. El Caudillo, la fuente del poder y la legitimidad del Nuevo Estado

A pesar de que las discrepancias entre las distintas familias son una constante durante todo el franquismo, hay una realidad incuestionable, un dogma de fe, compartido por todos: el liderazgo político, casi mesiánico y redentor, de Francisco Franco. El Caudillo es la fuente de la cual emanan todos los poderes, la garantía de estabilidad de un régimen<sup>20</sup> que se postula como la continuación de la España imperial del Siglo de Oro:

Solamente seis monarcas españoles reinaron por encima de los veinticinco años, y todo ello en tiempos de exclusividad del régimen monárquico hereditario. De ahí el mérito del general Franco conservando el poder por encima del cuarto de siglo, en un tiempo sin estabilidades, sin mitos, con mudanzas ideológicas y objetivos existenciales.<sup>21</sup>

El Generalísimo concentra todos los poderes del Estado y como tal tiene plena potestad para fijar legislación y políticas ejecutivas obviando la cámara legislativa y cualquier medida de control institucional.<sup>22</sup> Por consiguiente, no es solamente la base del Gobierno, sino que es también el factor de equilibrio entre los distintos grupos de presión: «aquí en España el origen de los sectores políticos en el poder, y la au-

19. Para un desarrollo más específico sobre esta confluencia de aspiraciones entre Carrero y tecnócratas, véase: TUSELL, J. Carrero. *La eminencia gris del régimen de Franco*. Madrid: Temas de Hoy, 1993. Especialmente los capítulos 4 y 5.

20. «La paz de los treinta años había que anotársela preferentemente a un hombre, Franco, y de ahí los temores sucesorios». «Expectaciones nacionales». *Pueblo* (12.9.1967).

21. «La sucesión». *Pueblo* (17.7.1969).

22. El mismo Emilio Romero reconoce, sin ruborizarse, que «la óptica del Caudillo en materia de altos nombramientos no se circunscribe a las Cámaras» («La lista de los 40». *Pueblo* (21.9.1967)).

toridad excepcional del jefe del Estado, *han conseguido avenir a los miembros de las distintas familias en la mesa de los consejos*».<sup>23</sup>

Estos poderes del Caudillo son reconocidos no sólo públicamente a través de la prensa oficial, sino también en los informes internos de las cámaras legislativas franquistas en tanto que esenciales para asegurar la paz española. Así, encontramos que en los informes de la Comisión Primera del Pleno del décimo Consejo Nacional del Movimiento (la cámara alta del régimen) se afirma que: «Más de veinticinco años de paz, casi treinta desde 1936, han abonado el acierto de una Jefatura única del Estado y del Gobierno [...] Sólo en los tiempos de la Monarquía liberal y de las dos repúblicas se disociaron ambas funciones, con nefastas consecuencias. La Monarquía constitucional era una república coronada, en que el rey no gobernaba. Rey que reina y no gobierna sólo es monarca de nombre, titular nominal del poder o “sombra de rey”. La nota primera de la monarquía es la unidad de mando, la monocracia, conforme a su sentido etimológico. Si la monarquía es gobierno de uno, al desplazarse o compartirse el poder, se extingue, en la realidad, la monarquía y nace una diarquía, oligarquía o poliarquía según los casos.»<sup>24</sup>

Esa fidelidad incondicional hacía Franco nos conduce a buscar el origen de la legitimidad<sup>25</sup> no solamente del Caudillo sino también del mismo régimen. Toda la legitimidad del régimen franquista, y por extensión de su estructura institucional, tiene su base en la victoria militar en la Guerra Civil y la destrucción del sistema de partidos políticos republicanos. Lo que, en su día, algún publicista del régimen llamó *plebiscito armado*. Es la «legitimidad del 18 de julio». Buena muestra de esta afirmación es la alocución que Manuel Fraga —por aquel entonces ministro de Información y Turismo— realizó en las Cortes con motivo de la presentación de su proyecto de ley de prensa: «dignas de estas Cortes, verdaderamente representativas, porque no las forman los casuales encasillados de los viejos partidos, los cuneros de tal o cual combinación, sino *los hombres que defendieron a sus ciudades y sus pueblos con las armas, en la guerra*, y con el mejor servicio cívico, en la paz; no los viejos muñidores que utilizaban los sindicatos como instrumentos de sabotaje económico, de coacción personal o de subversión social, sino los auténticos sindicalistas por vocación y servicio, que han logrado una ejemplar paz social y la verdadera defensa de los intereses del trabajo, dentro de una economía sana y dinámica, en un constante y a ratos difícil y eficaz servicio. Todos, en fin, los que en las diversas funciones sociales y políticas encarnan al ser verdadero, la vida misma de la España real.»<sup>26</sup>

No es hasta la década de los sesenta, con el régimen suficientemente consolidado a nivel nacional e internacional y con un nuevo contexto socioeconómico, que se impulsa una nueva legitimidad que, añadida a la de la victoria militar, tenía que ayudar a crear un nuevo consenso entorno al régimen en función de un bienestar

23. «La gripe de Solís». *Pueblo* (29.9.1969).

24. Archivo General de la Administración (AGA), Sección Presidencia (SP). Fondo de la Secretaría General del Movimiento (SGM). «Informe de Fagoaga del 28-4-1965», caja 9872.

25. Concepto utilizado para designar el conjunto de actitudes positivas que un sistema político genera respecto a sí mismo.

26. «Fraga presenta la Ley de Prensa». *Pueblo* (15.3.1966).

material del cual el Estado (y sus *25 años de paz*) dice ser el principal, y único, artífice.<sup>27</sup>

### 3. La democracia orgánica

Como ya se ha dicho en páginas anteriores, el Nuevo Estado pretendía suprimir cualquier vestigio del sistema liberal. Es por esto que para contrarrestar la democracia liberal basada en los partidos políticos y el sufragio universal directo, el franquismo propone la democracia orgánica como el modelo óptimo para dar respuesta a la realidad española nacida con la Guerra Civil.

La democracia orgánica considera que el hombre no es un voto en el contraste electoral sino la acumulación de votos representativos de cada una de sus actividades más elementales a nivel social. Es por esto que los procuradores en Cortes deben ser elegidos, o designados, en representación de las células naturales de la «comunidad nacional»;<sup>28</sup> la familia, el municipio y el sindicato. Sólo de este modo el hombre es representado en cada una de las actividades donde se desarrolla; pues todo individuo nace dentro de una familia, vive y se desarrolla laboralmente en una localidad. El régimen considera que solamente de este modo se garantiza la auténtica libertad social, pues sólo a través de los canales naturales de representatividad se excluye la posibilidad de rebajar al hombre a simple mercadería: «el hombre no es susceptible de precio, no puede considerarse subalterno de una sociedad estatal y por tanto nunca podrá estar al servicio del Estado sin perder su libertad original; debe crear el Estado para su servicio, cualquier otro concepto que no se fundamente en este principio carecerá de un humanismo político porque el hombre es fin y no medio. El Estado debe ser un instrumento al servicio del hombre y hasta la propia sociedad con sus estructuras es también un instrumento del hombre.»<sup>29</sup>

El franquismo defiende la democracia orgánica como el mejor sistema para acabar con una democracia liberal que califican de inorgánica, pues anula el valor espiritual del hombre cuando lo reduce a simple mercancía de unos partidos políticos que, recurriendo a la demagogia, buscan el voto como único sistema para entrar en el centro de poder —el parlamento— y de este modo saciar sus anhelos materiales. Así, el problema de los partidos políticos es que son instrumentos de representación política que marginan las inquietudes culturales, laborales, económicas, científicas; en consecuencia, no son válidos para representar el global de las inquietudes sociales, pues «si la democracia es democracia y libertad debe respetar la decisión de quien no desea participar en las actividades de ningún partido, pero esto no le da derecho a dejar sin posibilidades de representación y defensa a nadie [...] de esta forma quienes están representados en los órganos legislativos no son precisa-

27. Es en ese sentido que progresivamente van quedando en desuso, a excepción hecha de los actos de reafirmación falangista como pueden ser los sucesivos actos conmemorativos de la creación de FE-JONS, conceptos como *guerra de liberación*, *cruzada nacional*, *glorioso movimiento nacional*, que son sustituidos por el concepto *guerra civil*, bastante más adecuado a la realidad.

28. El concepto *comunidad nacional* es el equivalente hispano del *volksgemeinschaft* utilizado por los nazis.

29. AZORÍN ORTÍZ, J. M. *Democracia orgánica*. Barcelona: Dirosa, 1981, p. 48.



mente los ciudadanos en el ejercicio de la libertad, sino los partidos políticos que masifican a los ciudadanos y les hacen perder su personalidad».<sup>30</sup> Afirman que los niveles de abstención justifican sus argumentos, pues los que no votan, permaneciendo al margen de los cauces políticos, pierden sus canales de representación al mismo tiempo que los partidos quedan en entredicho en su función de entidades representativas de la voluntad popular, con lo cual se crea un sistema de elites dirigentes mantenido por el interés, y disfrute, exclusivo de los partidos políticos. Lógicamente, el siguiente eslabón de este argumento no puede ser otro que la descalificación categórica de unos partidos políticos considerados como simples reuniones de *politiquillos* y *politicastros diversos* que eliminan toda capacidad de decisión de unos ciudadanos convertidos en masa electoral que vota a uno u otro candidato en función de la habilidad de estos líderes políticos para engañar al electorado. En cambio, con la democracia orgánica el hombre está representado no solamente por sus posibles intereses políticos (presentes en los partidos políticos), sino también en función de su trabajo, actividades culturales y ocio.

Es obviamente un argumento pueril, simplista, interesado, subjetivo y tendencioso.

#### **4. Las instituciones legislativas franquistas: las Cortes y el Consejo Nacional del Movimiento**

Toda esta teoría organicista se refleja en unas Cortes franquistas que, según reza la Ley constitutiva de Cortes de 1942, son «el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado»<sup>31</sup> y que entraran en vigor el 16 de marzo del año siguiente. No son la institución suprema: la potestad última está en la persona de Franco. La máxima que rige las Cortes es la «unidad de poder y distribución de funciones». Las funciones son delegaciones del poder coordinadas entre sí. O lo que viene a ser lo mismo: el Gobierno ordena y el parlamento (donde según la teoría liberal, repudiada por el Nuevo Estado, está representada la nación a través de los partidos políticos) obedece. Es por lo tanto un sistema donde el predominio del ejecutivo, representado por el jefe del Estado, que al mismo tiempo es jefe de Gobierno,<sup>32</sup> sobre el legislativo y el judicial es total.<sup>33</sup>

En palabras del mismo Caudillo, las Cortes tenían que servir para facilitar la participación política de «los elementos constitutivos de la comunidad nacional, en la que el contraste de pareceres dentro de la unidad del régimen, la audiencia de

30. AZORÍN ORTÍZ, J. M., *op. cit.*, p. 158.

31. Citado en BAÑÓN MARTÍNEZ, R.: *Poder de la burocracia y Cortes franquistas, 1943-1971*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1978, p. 92.

32. Cargos que por ley estarán unidos hasta la Ley orgánica del Estado (10.1.1967). La primera separación efectiva de ambas jefaturas se produce el 8 de junio de 1973 cuando con el cambio ministerial Carrero es designado jefe de Gobierno.

33. «La tarea propia de nuestro órgano legislativo es aportar al Gobierno las normas para la resolución de los problemas nacionales y ejercer el control del Poder con una noción del bien público que nada tiene que ver con los sectarismos doctrinales.» «El voto de los cabeza de familia». *Pueblo* (14.10.1967).

aspiraciones, la crítica documentada y solvente y la intervención de la técnica legislativa, contribuyan a la vitalidad, a la justicia y al perfeccionamiento del derecho positivo de la revolución y de la nueva economía».<sup>34</sup> Para Alejandro Rodríguez de Valcárcel, el que fuera presidente de las Cortes en sustitución del tradicionalista Antonio Iturmendi, dimitido en noviembre de 1969, las Cortes eran «fundamentalmente la institución más genuinamente representativa de nuestro orden político; la culminación de un sistema original de participación política y la clave de una continuidad histórica, basada en el respeto al Derecho, en la independencia y en la objetividad de las leyes, en el deseo de combinar la afirmación de la unidad nacional con la necesidad de la evolución y el perfeccionamiento».<sup>35</sup>

El sistema legislativo franquista tiene dos vertientes: las Cortes y el Consejo Nacional (CN). Las Cortes actúan de cámara baja y son presentadas como el modelo español de lo que más allá de los Pirineos eran los parlamentos democráticos. En lo que refiere a la segunda cámara, era el máximo órgano de dirección del FET-JONS y, en teoría, tenía que actuar como un senado.

Vamos a analizar el desarrollo legislativo de la cámara baja. Según la Ley constitutiva de Cortes (17.7.1942) y su posterior desarrollo con el Fuero de los Españoles (17.7.1945), la Ley de principios fundamentales del Movimiento Nacional (MN) (17.5.1958) y la Ley orgánica del Estado (LOE) (10.1.1967), hay 3 tipos de procuradores: los representantes de las instituciones naturales, los que lo son en función de su cargo dentro de las instituciones estatales y del partido único, y los designados directamente por el Caudillo.

En primer lugar están los representantes de las estructuras básicas previstas en las Leyes fundamentales («familia, municipio, el sindicato y demás entidades de representación orgánica que a este fin se reconozcan en las leyes»). La legislación sobre los procuradores familiares se anuncia con las leyes de la inmediata posguerra, pero no se desarrollaran hasta la LOE, en 1967: «dos representantes de la familia por cada provincia, elegidos por quienes figuren en el censo electoral de cabezas de familia y por las mujeres casadas, en la forma que se establezca por Ley».<sup>36</sup> Son elegidos mediante sufragio directo, si bien restringido. Según la LOE son 108 procuradores (incluyen a uno por Ceuta y otro por Melilla a pesar de no ser provincias).

Los representantes por municipios sí que están regulados desde 1942: son los alcaldes de las cincuenta capitales de provincia, los de Ceuta y Melilla, y un representante por los demás municipios de cada provincia designado a través de la diputación respectiva. En total suman 102 procuradores. Entre 1946 y 1967 el número aumenta hasta los 152: se incluye un representante por cada una de las cincuenta diputaciones y de las mancomunidades canarias. Hay que destacar que la representación local no guarda ninguna proporción con las dimensiones y el número de habitantes de las distintas provincias. Con la LOE, esta nula capacidad proporcional

34. Discurso del Caudillo ante las Cortes con motivo de la proclamación de la Ley constitutiva de Cortes (17 de julio de 1942). Citado en: DÍAZ-NOSTY, B. *Las Cortes de Franco. 30 años orgánicos*. Barcelona: Dopesa, 1972, p. 27.

35. DÍAZ-NOSTY, B., *op. cit.*, p. 138.

36. Art. 2 de la LOE, citado en: BAÑÓN MARTÍNEZ, R., *op. cit.*, p. 93.

se modifica, en parte, otorgando otro procurador a todas las ciudades de más de 300.000 habitantes (las ciudades en cuestión son: Barcelona, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia, Bilbao y Zaragoza).

Los representantes sindicales representan una cantidad importante dentro de la cámara legislativa pudiendo llegar a significar un tercio del total. La ley es ambigua sobre si este tercio es en relación con los procuradores orgánicos o sobre el total, incluidos los designados políticamente o en función de su cargo público. Con la LOE se concreta su número en 150.

En un segundo nivel están los procuradores en Cortes, que lo son en función del cargo desempeñado dentro de las instituciones del Estado y del Movimiento. Son procuradores en Cortes los ministros del Gobierno. Con la LOE está condición integra también al presidente, vicepresidente o vicepresidentes (cargos inexistentes antes de 1967). No es un número fijo: puede variar en función de la cantidad de miembros del Gobierno.<sup>37</sup>

También forman parte de la cámara baja, en este caso vía su presencia en el CN, que actúa como senado, todos los consejeros nacionales, según fija el artículo 2.b de la Ley de Cortes de 1942 (con lo cual cualquier sistema de elección y representatividad es mínimo y muy restringido). El primer CN integrado dentro del sistema de Cortes es el III (los anteriores son los correspondientes a la Falange primitiva, previa a la Guerra Civil. Está formado por el jefe nacional, presidente del mismo (cargo vitalicio en manos de Francisco Franco); el secretario general; los ministros del Gobierno; el presidente de las Cortes; el vicesecretario general; los vicesecretarios del MN; el jefe directo de las Milicias; los militantes del MN que hayan ocupado los cargos de presidente y vicepresidente de la Junta Política, secretario general y vicesecretario de FET-JONS; el presidente del Instituto de Estudios Políticos (IEP); los delegados nacionales de FET-JONS; los jefes provinciales del MN de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Málaga, Bilbao, Zaragoza y Valladolid, y los militantes que el Caudillo designe por sus méritos y servicios en un número no superior a 100. Por Decreto del 1 de mayo de 1946 se reduce el número de consejeros nacionales de libre designación por el jefe del Estado a un máximo de 50. Con el Decreto del 3 de marzo de 1955 se incorporan 50 representantes más, uno por cada provincia. Con la Ley orgánica del Movimiento Nacional y su Consejo Nacional, la composición definitiva será: un consejero nacional por cada provincia; 40 consejeros designados por el Caudillo entre personas de reconocidos servicios; 12 representantes de las estructuras básicas de la comunidad nacional, elegidos a partes iguales entre sus miembros por los procuradores en Cortes, representantes de la familia, el municipio y el sindicato; 6 consejeros designados por el presidente del CN, y el secretario general, que ejerce las funciones de vicepresidente (el presidente es el Caudillo).

Entre los presidentes de altos organismos se incluyen aquellos representantes de las instituciones administrativas, políticas y económicas especialmente importantes

37. Buena muestra de este carácter variable es que el primer gobierno de la posguerra (desde agosto de 1939 hasta mayo de 1945) contaba con 13 ministros, mientras que el séptimo y octavo ejecutivos (desde julio de 1962 hasta octubre de 1969) estaban compuestos por 19 ministros.

para la nación. En 1942 y 1946 éstos son: el Consejo de Estado, el Tribunal Supremo de Justicia y el Consejo Supremo de Justicia Militar. Con la LOE se añaden el presidente del Tribunal de Cuentas del Reino y el Consejo de Economía Nacional.

También hay que referirse a los rectores de las universidades. En 1943 hay 12 universidades (Barcelona, Granada, La Laguna, Madrid, Murcia, Oviedo, Salamanca, Santiago de Compostela, Sevilla, Valencia, Valladolid y Zaragoza), a las que en 1968 se les añaden 5 (las autónomas de Bilbao, Madrid y Barcelona y las politécnicas de Barcelona y Valencia). Este sistema margina totalmente las universidades laborales creadas por el régimen como muestra de su política social: siempre estuvieron en un nivel claramente inferior. En la alta cámara están representadas instituciones culturales independientes de las universidades. Son el presidente del Instituto de España, los presidentes de las reales academias y el Canciller de la Hispanidad.<sup>38</sup>

Las asociaciones, colegios y cámaras tienen representación en las Cortes a través del presidente del Instituto de Ingenieros Civiles, dos representantes de los colegios de abogados, uno por los colegios médicos, otro por los colegios de farmacéuticos, de veterinarios y de arquitectos. Los médicos e ingenieros civiles aumentarán su representación a 2 en 1946. También se incorporan los colegios de licenciados y doctores en ciencias y letras, colegios notariales, Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad, Colegio de Procuradores de los Tribunales y 3 representantes de las cámaras oficiales de comercio. En 1967 se incorporan los colegios de agentes de cambio y bolsa, economistas, licenciados y doctores en ciencias químicas, fisicoquímicas, cámaras de la propiedad urbana, asociaciones de inquilinos, colegios nacionales de doctores y licenciados en ciencias políticas y el Instituto de Actuarios Españoles. En total, hasta un máximo de 30 procuradores.

Finalmente, los designados directamente por el Caudillo, según proclama la Ley de Cortes de 1942, son aquellas personas a quienes por su jerarquía eclesiástica, militar, administrativa o social o por sus relevantes servicios a España designe el jefe del Estado, en número no superior a 50. Por consiguiente, significan una cantidad nada despreciable de procuradores (sólo inferior a la de los representantes de la Organización Sindical, CN y Administración local). En 1967, se reduce el número de estos procuradores discrecionales a un máximo de 25, previa consulta del Caudillo al Consejo del Reino.

Esto en lo que se refiere a las Cortes. Vamos a ver ahora el funcionamiento del Consejo Nacional. Creado como máximo órgano de dirección del partido único con el Decreto de unificación de 19 de abril de 1937, es el encargado de «promover la reforma del Estado, para que responda, en todos sus aspectos, a la ambición histórica del Movimiento Nacional»,<sup>39</sup> marcar las pautas estructurales de FET-JONS, fijar las líneas principales de la estructuración del Estado, establecer la normativa a

38. Según el art. 1 del Decreto de 1 de enero de 1938 sobre la constitución y función del Instituto de España, recibe el nombre de «*Instituto de España* el conjunto de los Académicos numerarios de las Reales Academias de la Lengua Española, de Historia, de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, de Ciencias Morales y Políticas, de Bellas Artes y de Medicina reunidas en Corporación Nacional a título de Senado de la Cultura Española». Citado en: BAÑÓN MARTÍNEZ, R., *op. cit.*, p. 102.

39. *Consejo Nacional de FET y de las JONS. Reglamento 1942*. AGA, SP. Fondo de la SGM. Caja 9857.

seguir en el tema sindical, asesorar al jefe nacional en todo lo que le solicite y, por último, emitir los informes que le sean requeridos en materia de ámbito internacional. Así pues, podemos afirmar que según la teoría legislativa franquista tenía que ejercer de cámara alta del Nuevo Estado.

Constituido ya como «senado» franquista, el siguiente paso es establecer las reglas de funcionamiento. Por el Decreto de 20 de diciembre de 1942 se aprueba el Reglamento del Consejo Nacional de FET-JONS, que estará en vigor hasta la aprobación de la Ley orgánica del Movimiento Nacional y de su Consejo Nacional (BOE n.º 156, de 1.7.1967). Según establece el Reglamento de 1942, la Junta Política del CN actúa como órgano permanente, y delegado, de gobierno del partido en ausencia de reunión del Pleno. Éste es convocado por el jefe nacional del MN, Franco, y funciona mediante un sistema de comisiones y ponencias (art. 2) que tiene que tratar, solamente, los temas presentes en el orden del día, fijado por Franco. Hay dos tipologías de consejeros, con igualdad de derechos (son irresponsables jurídicamente mientras dura su mandato) y obligaciones dentro de la cámara: los de nombramiento directo y los que lo son en función de su cargo político.

El Pleno funciona mediante 5 comisiones de trabajo: Comisión de Ordenación Fundamental y Relaciones entre el Estado y el Movimiento, presidida por el ministro secretario general; Comisión de Secciones del Partido; Comisión de Educación Popular; Comisión de Obras Sociales; Comisión de Servicios del Partido, estas últimas dirigidas por los respectivos vicesecretarios de la Secretaría General del Movimiento (SGM).<sup>40</sup> El funcionamiento de cada una de las comisiones tiene que contar con el visto bueno del ministro de la SGM y el asesoramiento de un técnico del IEP. Para agilizar el funcionamiento de las distintas comisiones se crean las ponencias. Dirigidas por el delegado nacional<sup>41</sup> que corresponda al asunto en concreto, están formadas por un número indeterminado de consejeros, que podrán formar parte de diversas ponencias simultáneamente. El tiempo, aproximado, de trabajo de cada ponencia se fija en 20 días, prorrogables en 5 más, en el supuesto de que la Comisión y el ministro secretario consideren necesario la realización de un nuevo estudio. Los resultados de las deliberaciones son públicos, no así las consultas previas. Una vez tramitado el dictamen sobre los trabajos de las ponencias, éste pasa a manos del ministro de la SGM, que ayudado por la Secretaría del CN es el encargado de su tramitación frente al equipo gubernamental.

Por último, las legislaturas del CN tienen un mandato de 3 años y el curso político empieza el 1 de octubre (día del Caudillo) y termina el 17 de julio del año siguiente (el 18 es la fiesta del Alzamiento Nacional).

40. «Título VI. De las Comisiones y Ponencias». *Consejo Nacional de FET y de las JONS. Reglamento 1942, op. cit.*

41. Según establece el Decreto de 28 de noviembre de 1941, los delegados nacionales adscritos a las 4 vicesecretarías nacionales son 20: Sección Femenina, Frente de Juventudes, Exterior y Provincias (Vicesecretaría General); Sindicatos, Auxilio Social, Excombatientes, Excautivos (Vicesecretaría de Obras Sociales); Prensa, Propaganda, Cinema y Teatro, Radiodifusión y Educación Nacional (Vicesecretaría de Educación Popular); Justicia y Derecho, Información e Investigación, Tesorería y Administración, Comunicación y Transportes, Sanidad, Deportes y Personal (Vicesecretaría de Servicios).

42. La documentación relativa a su elaboración (anteproyecto, enmiendas, dictamen y redactado final) puede consultarse en el AGA, SP (Fondo SGM. Caja 9857).

Este Reglamento se mantiene vigente hasta que a finales de junio de 1967 se aprueba la Ley orgánica del Movimiento Nacional y de su Consejo Nacional.<sup>42</sup> Aunque es una ley de rango orgánico largamente esperada por los falangistas, no logra convertirse en fundamental. Hay dos aspectos que acentúan el carácter secundario de la Ley y la marginalidad política, *de facto*, del CN durante la segunda mitad de los sesenta. Son, por un lado, la discreción con la que es proclamada como ley orgánica de una de las —en teoría— principales instituciones del régimen, y por otro, la supeditación del CN a la voluntad del Gobierno, con una mínima presencia de reivindicaciones políticas propias, y su subordinación a la actuación de unas Cortes orgánicas controladas por el ejecutivo.<sup>43</sup>

No obstante, resulta interesante estudiar brevemente la nueva ley. Primeramente, podemos constatar que es una reforma del reglamento anterior y, como tal, mantiene intactos los objetivos anunciados en 1942: ser la representación colegiada del Movimiento, en tanto que partido, y la representación orgánica de «la unidad entre los hombres y entre las tierras de España».<sup>44</sup> Pero por encima de toda contingencia, el CN sigue postulándose como el guardián de las esencias del Nuevo Estado. La gran novedad es la defensa de los principios de la democracia orgánica proclamada con la LOE a primeros de año: «estimular la participación auténtica y eficaz de las entidades naturales y de la opinión pública en las tareas políticas» y «encauzar, dentro de los Principios del Movimiento, el contraste de pareceres sobre la acción política».<sup>45</sup> Las tareas del CN quedan limitadas a funciones meramente consultivas y de asesoramiento,<sup>46</sup> reduciendo sobremanera el papel político de los falangistas, que eran la familia más cuantiosa dentro del CN, en unos años cruciales para el devenir institucional y político del régimen. Esto sucede a pesar de que desde las páginas de la prensa falangista se afirma que las Cortes son una cámara de intereses, por lo que «la política —o sea, la elaboración de las grandes decisiones que señalen hacia donde se pretende encauzar la vida de la comunidad— tiene en nuestro sistema, sobre el papel, su ámbito propio, que es el Consejo Nacional. De ahí la necesidad de poten-

43. «Me produce una cierta inquietud el comprobar el desenvolvimiento apagado de información de las actividades del Consejo, confrontadas, vis a vis, con las de las Cortes. Es tiempo de corregir una tendencia que, de acentuarse, podría poner en riesgo la virtualidad del sistema». CISNEROS, G. «El tiempo político» *Pueblo* (20.7.1968). A destacar que Gabriel Cisneros Laborda era en estos años consejero nacional por la provincia de Soria.

44. *Ley orgánica del Movimiento Nacional y de su Consejo Nacional*, citada en: VÁZQUEZ VÁZQUEZ, M. R. *El Movimiento Nacional y la Sección de Presidencia del Gobierno en el Archivo General de la Administración*. Madrid: Ediciones Barbarroja, 1992, p. 161.

45. Artículo 7, apartados c y e, respectivamente, de la *Ley orgánica del Movimiento Nacional y de su Consejo Nacional* (BOE n.º 156, 1.7.1967).

46. «El CN tendrá las siguientes funciones: a) Promover la acomodación de las Leyes y disposiciones generales a los Principios del Movimiento Nacional y demás Leyes Fundamentales del Reino, ejerciendo a este efecto el recurso de contrafuero previsto en el título X de la LOE. b) Sugerir al Gobierno la adopción de cuantas medidas estime convenientes a la mayor efectividad de los Principios del Movimiento y demás Leyes Fundamentales del Reino, y, en todo caso, conocer e informar antes de su remisión a las Cortes cualquier proyecto o modificación de Ley Fundamental. c) Elevar al Gobierno los informes o Memorias que considere oportunos y evacuar las consultas que aquel someta pudiendo a tales efectos requerir los antecedentes que considere convenientes.» *Ley orgánica del Movimiento Nacional y de su Consejo Nacional*. BOE n.º 156 (1.7.1967).



ciar éste y de aquí la exigencia de que el contraste de pareceres tenga en él reflejo y reconocimiento.»<sup>47</sup> A nivel estructural, establece que el CN está presidido por el presidente del Gobierno, –la LOE fija la posibilidad de separar los cargos de jefe del Estado y presidente del Gobierno, que hasta el momento estaban unidos en la persona del Caudillo–, que puede delegar funciones en el secretario general del CN, con lo cual el ministro de la SGM (cartera bajo control falangista) pierde buena parte de su capacidad de control sobre el CN. A nivel funcional, se mantiene el sistema de plenos y la Comisión Permanente (anteriormente *Junta Política*),<sup>48</sup> con el presidente del CN, vicepresidente y 14 vocales. El Pleno es convocado a petición del presidente –en su ausencia, por el vicepresidente (el secretario general)– y está obligado a tener un mínimo de tres sesiones anuales, que se abrirán con un informe político del Gobierno. En un nivel inmediatamente inferior están las secciones (anteriormente *comisiones*) y las ponencias, encargadas de realizar los estudios que posteriormente tenía que aprobar el Pleno.

Podemos afirmar que, con el paso de los años y sobretodo a partir de 1967, el CN fue perdiendo peso político. Esto responde a una casuística diversa. Primeramente, la debilidad intrínseca de su nacimiento: fue una institución surgida del Estado y sin un contenido político específico propio. En segundo lugar, tenía una función básicamente instrumental: consolidar el equilibrio entre los distintos grupos de presión del régimen y, como tal, no tenía un proyecto político específicamente constructivo más allá de la vaga afirmación de que era la institución encargada de gestionar un inconcreto «legítimo contraste de pareceres, o pluralidad de opiniones».<sup>49</sup> Así mismo, el progresivo arrinconamiento político del partido provocó una ofensiva de los sectores falangistas más puristas para instrumentalizar el CN en su beneficio, rompiendo el juego de equilibrio entre familias; como ya pasó con el intento falangizador de Arrese en 1956, la consecuente reacción acaba produciendo el efecto contrario al deseado: la preponderancia del Gobierno sobre el CN queda claramente demostrada con la Ley orgánica del MN y de su CN). Por último, tampoco podemos olvidar que el CN era una institución absolutamente burocratizada y, como tal, y a pesar de las proclamas falangistas más entusiastas,<sup>50</sup> tenía una rigidez estructural que le imposibilitaba para cualquier intento de vitalizar su funcionamiento.

47. CISNEROS, G. «El tiempo político». *Pueblo* (20.7.1968).

48. El concepto *Junta Política* tiene claras connotaciones nacionalsindicalistas y es fácilmente equiparable con los fascismos derrotados en 1945; por el contrario, comisión tiene un significado mucho más neutro y técnico que se adecua mucho mejor a los nuevos tiempos de hegemonía tecnócrata (y su supuesto lenguaje modernizador).

49. LOPEZ-NEGRIN, F. «Cámara Alta». *Pueblo* (26.6.1969).

50. «El Consejo Nacional del Movimiento es fundamentalmente una Alta Cámara política, sin perjuicio de que tenga también una importante participación en las tareas legislativas [...] La Ley Orgánica del Estado atribuye al Consejo Nacional funciones que podríamos considerar como prelegislativas ya que ha de promover la acción legislativa necesaria para el desarrollo de los Principios Fundamentales y la transformación de las estructuras económicas, sociales y culturales, conforme a la justicia social.» «Solís: La Cámara Alta, auténtica representación del pueblo». *Pueblo* (23.10.1967).



## 5. El desarrollo institucional. Las diez legislaturas

El hecho de que tanto el legislativo como el ejecutivo dependieran de la voluntad exclusiva del Caudillo y la lógica interna de las crisis ministeriales –motivadas por una extensa casuística ya fuese interna o externa a la dinámica de las familias del régimen– provocaron que las legislaturas no tuvieran una periodicidad concreta. Además, a esta complicación había que añadirle la problemática existencia de un CN orgánicamente vinculado a las Cortes –todos los miembros del CN, en tanto que consejeros, eran también procuradores en Cortes–, con una regularidad claramente delimitada. Las legislaturas no tienen por qué coincidir con los cambios de gobierno, pues el ejecutivo no estaba supeditado al legislativo. Tampoco coinciden las legislaturas del CN y de las Cortes. En cualquier caso, las Cortes franquistas dieron lugar a diez legislaturas.

La primera se inició el 17 de julio de 1942 y se clausuró el 24 de abril de 1946. Su importancia recae en el hecho de que, además de marcar el inicio de una cierta normalidad tras unos años de incertidumbre institucional como resultado del contexto bélico mundial, comportó la promulgación de dos leyes de rango fundamental: el Fuero de los Españoles (17.7.1945) y la Ley del referéndum nacional (22.10.1945). Ambas leyes son un claro intento de maquillar la naturaleza fascista del régimen tras la derrota del eje Roma – Berlín. La primera es una pseudoconstitución (una especie de carta otorgada) con una declaración de derechos de los españoles, derechos siempre supeditados a las necesidades de la patria<sup>51</sup> y a una lealtad incondicional a Franco. La segunda establece la posibilidad de que el Caudillo sometiese a referéndum un proyecto de ley, siempre que él lo considerase necesario. Sirve para aparentar que el régimen admitía el sufragio universal.<sup>52</sup> El número de procuradores en Cortes fue de 424.

La segunda legislatura dio comienzo el 14 de mayo de 1946 y duró hasta el 7 de abril de 1949. Coincide con el período más crítico a nivel internacional para el régimen. En pleno bloqueo internacional,<sup>53</sup> Franco, en el discurso de apertura de la

51. «El ejercicio de los derechos que se reconocen en este Fuero no podrán atentar a la unidad espiritual, nacional y social de España» (Fuero de los Españoles, art. 33). Además, los artículos 12 («Todo español podrá expresar libremente sus ideas mientras no atenten a los principios fundamentales del Estado»), 13 («Dentro del territorio nacional el Estado garantiza la libertad y el secreto de la correspondencia»), 14 («Los españoles tienen derecho a fijar libremente su residencia dentro del territorio nacional»), 15 («Nadie podrá entrar en el domicilio de un español ni efectuar registros en él sin su consentimiento, a no ser con mandato de la autoridad competente y en los casos y en la forma que establezcan las Leyes»), 16 («Los españoles podrán reunirse y asociarse libremente para fines lícitos y de acuerdo con lo establecido por las Leyes») y 18 («Ningún español podrá ser detenido sino en los casos y en la forma que prescriben las Leyes. En el plazo de setenta y dos horas, todo detenido será puesto en libertad o entregado a la autoridad judicial») pueden ser suspendidos indefinidamente a través de un decreto-ley del Gobierno proclamando el estado de excepción.

52. Sólo se puso en práctica en dos ocasiones: el 6 de julio de 1947 para aprobar la Ley de sucesión en la Jefatura del Estado y el 14 de diciembre de 1966 para aprobar la Ley orgánica del Estado. Obviamente fueron plebiscitos manipulados y perfectamente dirigidos desde el poder.

53. España, que ya había sido vetada en su intento de ingresar en la ONU (9 de febrero del 1946) y tenía la frontera francesa cerrada desde marzo, vio como en diciembre del mismo año la Asamblea General de la ONU recomendaba la retirada de los embajadores en Madrid.

sesión inaugural de las Cortes, no duda en afirmar que «esta realidad española sale al paso con sus instituciones y con la forma en que se ejercita el poder a esta tacha de dictadura estúpida con que los maliciosos de fuera intentan apostrofar a nuestro Régimen».<sup>54</sup> A nivel institucional, el 26 de febrero de 1947 se aprueba, tras referéndum, la Ley de sucesión en la Jefatura del Estado, que consolida España como un reino afirmando que en su día, cuando lo desee, Franco ya designará a su sucesor a título de rey o regente. Las Cortes ya suman 468 procuradores.

Entre el 14 de mayo de 1949 y el 14 de abril de 1958 se suceden la tercera, la cuarta y la quinta legislaturas. Son años relativamente tranquilos para un régimen que siguiendo la consigna del subsecretario de la Presidencia, Carrero, se limita a mantener el orden y la unidad interior y aguantar las presiones exteriores.<sup>55</sup> Siguiendo esta táctica se logran firmar el Concordato con la Santa Sede (27.8.1953) y los acuerdos con los EE. UU. (26.9.1953), que representan la culminación de los esfuerzos del régimen para lograr el pleno reconocimiento internacional. El número de procuradores sigue creciendo de los 477 de 1949 a los 537 de 1955, pasando por los 491 de 1952.

Con la sexta legislatura (desde el 17 de mayo de 1958 hasta el 14 de abril de 1961) el régimen continúa su labor institucionalizadora con la promulgación de la Ley de principios del Movimiento Nacional (17.5.1958). Son 12 puntos destinados a fijar el carácter del Régimen y su continuidad en base a las leyes fundamentales precedentes, corroborando la democracia orgánica y limitándola a la trilogía familia, municipio y sindicato. Igualmente es destacable la aplicación, en 1959, del Plan de estabilización, que marca el inicio de la liberalización económica y acaba con la política autárquica, al tiempo que marca el inicio de la etapa tecnócrata. El número de procuradores sigue ascendiendo hasta los 570.

La séptima legislatura (entre el 3 de junio de 1961 y el 4 de abril de 1964) es especialmente ilustrativa de la dinámica interna del régimen. Empieza con grandes expectativas sobre la posibilidad de la promulgación de una nueva ley fundamental que completase la institucionalización dentro del contexto desarrollista. Al final, la nueva ley queda aplazada para la siguiente legislatura. El número de procuradores ya asciende a 577.

La octava legislatura tiene su inicio el 7 de junio de 1964 y se prorrogará hasta el 2 de noviembre de 1967. Es un periodo especialmente productivo, con la elaboración de dos leyes trascendentes no sólo para el desarrollo político de estos años sino para el global del franquismo. En primer lugar, el 18 de marzo de 1966 se promulga la nueva ley de prensa, también conocida como *ley Fraga*, que eliminaba la censura previa sustituyéndola por la posterior. Es especialmente importante porque permite publicitar el trabajo legislativo de las Cortes y del CN, y da cierta publicidad (involuntaria) a los enfrentamientos entre familias del régimen.<sup>56</sup> En segundo

54. DÍAZ-NOSTY, B., *op. cit.*, p. 34.

55. La consigna exacta es «orden, unidad y aguantar».

56. En este aspecto son antológicos los cruces de editoriales y artículos de opinión entre *Pueblo y Arriba* (diarios falangistas), *El Alcázar* y *Nuevo Diario* (próximos al Opus) y *Ya* (diario de obediencia católica).

lugar, pero no por esto menos importante, se promulga la LOE (10.1.1967). Presentada como una nueva constitución encargada de desarrollar prerrogativas ya anunciadas en 1942, tenía como objetivo teórico articular una «concurencia ordenada de criterios». Legislabla la posibilidad de separar los cargos de jefe del Estado y jefe de Gobierno y anunciaba la fijación de los medios necesarios para que, dentro del Movimiento, se canalizase el «contraste de pareceres». En este sentido, se potencia el carácter representativo del tercio familiar con la convocatoria de elecciones para procuradores en representación de la familia y para consejeros nacionales en representación de las provincias (celebradas el 10 y el 21 de octubre de 1967, respectivamente). No obstante, los límites de estas elecciones son evidentes: se realizan a través de sufragio directo no universal, pues sólo podían votar los cabezas de familia y las mujeres casadas.<sup>57</sup> Además, el procurador elegido por el tercio familiar tenía que jurar fidelidad a los principios del Movimiento Nacional, con lo cual acababa actuando independientemente de los electores que le habían votado: «al no existir el juego de partidos y las alianzas parlamentarias –ni aún siquiera las asociaciones de acción política–, el procurador familiar de cualquier provincia española suele contar con su voz y la de algún amigo afín, a la hora de airear supuestos intereses de una provincia a la que no toca defender específicamente, por cuanto su mandato está –según el art. 2.II de la Ley de Cortes– al servicio de la nación, ya que representa al pueblo español»,<sup>58</sup> con lo cual el paso por la provincia era, exclusivamente, un simple requisito geográfico para llegar a Madrid que no implicaba ninguna fidelidad especial con la provincia en cuestión. El número de procuradores llega a su máximo con 599 representantes en las Cortes.

Con la novena legislatura (1967-1971) se continúa la política de grandes realizaciones del período anterior. El 22 de julio de 1969, Franco pone en práctica las prerrogativas de la Ley de sucesión designando a Juan Carlos de Borbón sucesor a título de rey, cerrando de este modo toda especulación sobre el devenir político-institucional del régimen más allá de la muerte de su fundador. Paralelamente, en noviembre de 1971 se aprueba, en el último pleno, el nuevo Reglamento de las Cortes, que permite aumentar la cantidad de preguntas dirigidas al Gobierno, para, de este modo, disminuir la autonomía del ejecutivo respecto a unas Cortes cada vez más multitudinarias. El problema es que igualmente el margen de maniobra de los ministros sigue siendo extraordinariamente amplio: disponen de 30 días para responder a cada uno de los ruegos. El número de procuradores empieza a estabilizarse a la baja: 563.

Finalmente, con la décima legislatura se llega al final del franquismo. Son los años del desencanto de la opción aperturista del régimen. Con el aumento de la conflictividad social (a nivel obrero, estudiantil y vecinal), el régimen empieza un claro proceso de bunkerización en sus posturas más intransigentes respecto a cualquier opción de evolución transformadora de un sistema en evidente decadencia. Buena

57. A destacar que es una normativa electoral contraria al Fuero de los Españoles, que en su artículo 3 proclamaba que «la ley ampara por igual el derecho de todos los españoles, sin preferencia de clase ni acepción de personas».

58. DÍAZ-NOSTY, B., *op. cit.*, p. 74.

muestra de esta incapacidad del régimen para lograr movilizaciones a su favor es el descenso del número de candidaturas de procuradores para un tercio familiar que había mostrado sus enormes limitaciones representativas, y reivindicativas, en la anterior legislatura. A pesar de que la campaña electoral sirve para que aparezcan carteles electorales, no es más que un derroche «infundado de entusiasmo en ocasiones, con ingenuas posturas, no exentas de falta de rodaje político después del periodo 1939/1966».<sup>59</sup> Es un intento desesperado de legitimarse con factores que evidencian la nula voluntad aperturista del régimen.<sup>60</sup> Así pues, era un contrasentido intentar promover unas elecciones prohibiendo el debate entre candidatos y programas más allá de los estrictos límites de principios del Movimiento Nacional. El número de procuradores sigue a la baja hasta descender a los 533.

59. DÍAZ-NOSTY, B., *op. cit.*, p. 61.

60. Hay que destacar la limitación del derecho a voto a los cabezas de familia o mujeres casadas. En lo que se refiere a los posibles candidatos, tenían que certificar una residencia mínima de siete años en la provincia o bien poseer «un notorio arraigo» en la misma. Tampoco es desdeñable la desproporción entre el número de habitantes y la cantidad homogénea de representantes por cada una de las provincias en las Cortes.

# *Nació, nacionalitats i regions. Sobirania i autonomia als debats parlamentaris entorn de l'article 2 de la Constitució espanyola de 1978*

MERCÈ MORALES I MONTOYA, *Museu d'Història de Catalunya*

## **1. Introducció**

El 22 de juliol de 1977 es varen constituir les primeres corts democràtiques a l'Estat espanyol després de gairebé quaranta anys de dictadura. Aquell dia s'obria el període constituent que culminaria al desembre de 1978, quan els ciutadans varen votar la Constitució i aquesta es va publicar, després d'haver estat sancionada pel rei Joan Carles I, al *Boletín Oficial del Estado* el dia 29. Per alguns autors no es pot parlar d'un procés constituent en el cas de la Transició espanyola perquè consideren que aquest només existeix quan es produeix una ruptura entre el vell ordre constitucional i el nou, de manera que la constitució neixi al marge del procediment de revisió constitucional establert.<sup>1</sup> En qualsevol cas, tot i que no va existir una ruptura de tipus jurídicoadministratiu, sí que va produir-se aquest trencament en constituir-se unes noves corts. L'objectiu fonamental era que les forces polítiques representatives que els ciutadans havien votat lliurament en les eleccions del 15 de juny de 1977 elaborassin un nou marc democràtic a través d'una constitució adaptada als patrons vigents en els països de l'Europa occidental.

La tasca més important de les noves corts va consistir a elaborar una constitució que establís les bases per a la democratització de l'Estat. Els procediments per a redactar-la podien haver estat diversos, però finalment es va optar per designar una ponència en la qual estaven representats els partits majoritaris. La idea que fos el Govern qui encarregués l'avantprojecte a una comissió d'experts i tècnics va ser descartada, tot i que hauria pogut ser possible en virtut de l'article 3.1 de la Llei de reforma política, que va permetre obrir una via legal per a la institucionalització d'un règim democràtic.

El 26 de juliol el Ple del Congrés va aprovar la moció mitjançant la qual es creava la Comissió Constitucional, que més tard rebria el nom de *Comisión de Asuntos*

1. Vegeu: BASTIDA, F.J.; VARELA, J., i REQUEJO, J. L. *Derecho constitucional. Cuestionario comentado*. I. Barcelona: Ariel, 1992. També: L. ARANGUREN, José Luis. *España: una meditación política*. Barcelona: Ariel, 1982.

*Constitucionales y Libertades Públicas*. El mateix dia 26 ja es varen establir algunes normes per al seu funcionament. El president interí de les Corts, Fernando Álvarez de Miranda, va donar un termini de tres dies, fins al divendres 29 de juliol, als grups parlamentaris per a inscriure els noms dels diputats que els representarien a la Comissió. El dilluns 1 d'agost va tenir lloc la seva constitució. Integraven la Comissió Constitucional un total de 36 diputats: 18 d'Unió del Centre Democràtic; 12 del Partit Socialista Obrer Espanyol - Partit dels Socialistes de Catalunya (10 del Grup Parlamentari Socialista del Congrés i 2 del Grup Parlamentari Socialistes de Catalunya); 2 diputats d'Aliança Popular; 2 de la minoria basco-catalana (1 de Convergència Democràtica de Catalunya i 1 del Partit Nacionalista Basc), 2 del Partit Comunista Espanyol - Partit Socialista Unificat de Catalunya, dels quals un formaria part del Grup Parlamentari Comunista i un altre del Grup Mixt.<sup>2</sup>

El mateix dia de la seva constitució, la Comissió va elegir, d'entre els 36 diputats que la integraven, els 7 ponents que haurien de redactar el text de l'Avantprojecte constitucional. La Ponència estaria formada per set diputats pertanyents a cinc grups parlamentaris diferents. Pel Grup Parlamentari Aliança Popular, Manuel Fraga Iribarne; pel Grup Parlamentari Comunista, Jordi Solé Tura; pel Grup Parlamentari Minoria Catalana, que també representaria la minoria basca, Miquel Roca i Junyent; pel Grup Parlamentari Socialista del Congrés, Gregorio Peces-Barba Martínez, i pel Grup Parlamentari d'Unió de Centre Democràtic, Gabriel Cisneros Laborda, Miguel Herrero Rodríguez de Miñón i José Pedro Pérez-Llorca y Rodrigo. L'elecció va do-

2. Els diputats que van formar part de la Comissió Constitucional varen ser: president: Emilio Attard Alonso, diputat per València (UCD); vicepresident primer: Luis Vega y Escandón, diputat per Oviedo (UCD); vicepresident segon: Enrique Múgica Herzog, diputat per Guipúscoa (Socialista del Congrés); secretari primer: José Manuel Paredes Grosso (UCD); secretari segon: Joan Reventós i Carner, diputat per Barcelona (Socialistes de Catalunya); vocals: Rafael Arias-Salgado Montalvo, diputat per Toledo (UCD); Xabier Arzalluz Antía, diputat del Partit Nacionalista Basc per Guipúscoa (Grup Mixt); Juan Antonio Bolea Foradada, diputat per Saragossa (UCD); Santiago Carrillo Solares, diputat del PCE per Madrid (Grup Parlamentari Comunista); Pablo Castellano Cardalliaguet, diputat del PSOE per Càceres (Socialista del Congrés); Gabriel Cisneros Laborda, diputat per Sòria (UCD); Jesús Esperabé de Arteaga González, diputat per Salamanca (UCD); Manuel Fraga Iribarne, diputat per Madrid (AP); Luis Gómez Llorente, diputat del PSOE per Oviedo (Socialista del Congrés); Felipe González Márquez, diputat del PSOE per Madrid (Socialista del Congrés); Luis de Grandes Pascual, diputat per Guadalajara (UCD); Alfonso Guerra González, diputat del PSOE per Sevilla (Socialista del Congrés); Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, diputat per Madrid (UCD); César Llorens Barges (UCD); José María Martín Oviedo, diputat per Àvila (UCD); José Luis Meilán Gil, diputat per la Corunya (UCD); Gregorio Peces-Barba Martínez, diputat del PSOE per Àvila (Socialista del Congrés); José Pedro Pérez-Llorca y Rodrigo, diputat per Madrid (UCD); María Teresa Revilla López, diputada per Valladolid (UCD); Miquel Roca Junyent, diputat del Pacte Democràtic per Catalunya, per Barcelona (Minoria Catalana); Joaquín Ruiz Mendoza (Socialista del Congrés); Jerónimo Saavedra Acevedo, diputat del PSOE per Las Palmas de Gran Canaria (Socialista del Congrés); Salvador Sánchez-Terán Hernández, diputat per Salamanca (UCD); Jesús Sancho Roí, diputat per Pontevedra (UCD); Federico Silva Muñoz (AP); Jordi Solé Tura, diputat del PSUC per Barcelona (Minoria Catalana); Vicente Antonio Sotillo Martí, diputat del PSOE per Castelló (Socialista del Congrés); Enrique Tierno Galván, diputat del Partit Socialista Popular per Madrid (Socialista del Congrés); Josep Maria Triginer Fernández, diputat per Barcelona (Socialistes de Catalunya); Antonio Vázquez Guillén, diputat per la Corunya (UCD), i Luis Yáñez-Barnuevo García, diputat del PSOE per Badajoz (Socialista del Congrés). Lletrats: Fernando Garrido Falla, Francisco Rubio Llorente i José Manuel Serrano Alberca.

nar el següent resultat: Miguel Herrero Rodríguez de Miñón i José Pedro Pérez-Llorca y Rodrigo, 17 vots; Gabriel Cisneros Laborda, Gregorio Peces-Barba Martínez, Miquel Roca i Junyent, i Jordi Solé Tura, 16 vots, i Manuel Fraga Iribarne, 2 vots.

Els ponents varen elaborar el primer text de l'Avantprojecte constitucional al llarg de vint-i-nou sessions de treball.<sup>3</sup> L'acord tàcit de confidencialitat sobre el contingut de les reunions i sobre el text que s'estava redactant no sempre es va respectar. Es varen filtrar notícies a la premsa, fins i tot un esborrany de l'Avantprojecte, que es va publicar a la revista *Cuadernos para el Diálogo* dies després que la Ponència hagués finalitzat aquesta primera redacció, el 17 de novembre.<sup>4</sup> En veure la llum pública es varen alçar diferents veus en contra d'alguns textos de l'Avantprojecte. La Ponència es va reunir en set sessions més i va finir els treballs el 14 de desembre.

## 2. Nació, nacionalitats i regions a l'article 2 de la Constitució espanyola

### ELS DOS PRIMERS TEXTOS DE L'ARTICLE 2 A L'AVANTPROJECTE DE LA PONÈNCIA

Durant els mesos en què la Ponència va redactar l'Avantprojecte, l'article 2, en virtut del qual estava en joc una nova definició d'Espanya com a nació, va ser tema d'intensos debats entre nacionalistes, socialistes, centristes i populars. Els socialistes estaven disposats a acceptar el terme *nació* per a definir el País Basc i Catalunya,<sup>5</sup> tot i que l'esborrany que va presentar Gregorio Peces-Barba parlava de «pobles d'Espanya» i no de «nacions». Manuel Fraga va rebutjar l'ús de la paraula per a definir aquestes nacions històriques. Va ser aleshores quan Miquel Roca, per suggeriment d'Herrero de Miñón, va proposar substituir *nació* per *nacionalitats*, la qual cosa va ser acceptada per Solé Tura, Peces-Barba i els tres ponents d'UCD. L'únic vot en contra va ser el de Manuel Fraga, que tampoc no va acceptar aquesta nova fórmula semàntica.

Herrero de Miñón havia proporcionat una sortida viable a Miquel Roca, únic representant a la ponència de les nacions sense estat, el qual parlava, amb poc èxit, de «nacions» i «realitats plurinacionals». Com explica Roca,<sup>6</sup> ell mateix va pactar el terme *nacionalitats* amb Suárez, amb la benedicció de Jordi Pujol. No deixa de ser una manera de procedir rocambolesca el fet que la paraula *nacionalitats*, que seria objecte d'uns dels debats més intensos de tot l'articulat de la Constitució, fos sug-

3. La Ponència es va reunir els dies 22, 25 i 30 d'agost; 1, 6, 8, 15, 27 i 29 de setembre; 4, 5, 6, 11, 25, 26 i 27 d'octubre; 2, 3, 8, 10, 15, 17, 29 i 30 de novembre, i 1, 6, 7, 13 i 14 de desembre de 1977. No existeix cap versió oficial del contingut de les seves reunions ja que eren secretes, un pacte de silenci que no sempre es va respectar. La raó que va decidir no fer públic el contingut de les reunions obeeix a la voluntat de treballar amb la tranquil·litat i l'eficàcia necessàries. Altrament s'haurien vist interrompudes i frenades, i s'hauria obert un debat que hauria perjudicat i retardat el procés constituent. No s'ha de descartar el descens que podia haver provocat en alguns militants i simpatitzants les renúncies que els seus líders polítics varen fer durant la redacció del projecte.

4. Vegeu: PECES-BARBA, Gregorio. «Los socialistas y la Constitución». A: Diversos autors. *La izquierda y la Constitución*. Barcelona: Edicions Taula de Canvi, 1978, p. 7.

5. Vegeu: COMPANY, Enric. «Catalans a la Constitució». A: *Memòria de Catalunya*. Barcelona: Santillana, S. A. Taurus, 1997, p. 63-64.

6. Vegeu l'entrevista de Carles Pastor a Miquel Roca i Junyent a: *Memoria de la Transición...*, p. 321-327.



gerida per un ucedista, l'acceptés un nacionalista, i que aquest la pactés amb el president del Govern, que era de la UCD. No era una paraula nova. Antoni Rovira i Virgili ja havia fet un estudi l'any 1926 sobre *nacionalitat* i *nació*, i havia arribat a la conclusió que totes dues significaven el mateix.<sup>7</sup>

El text que va redactar la Ponència en aquelles dates, novembre de 1977, era el següent: «*La Constitución reconoce y la Monarquía garantiza el derecho a la autonomía de las diferentes nacionalidades y regiones que integran España, la unidad del Estado y la solidaridad entre sus pueblos*». El nou terme *nacionalitats* també apareixia en dos altres articles de l'Avantprojecte de la Constitució: el 4 i el 136. Però, quan el text es va donar a conèixer a l'opinió pública, a través de *Cuadernos para el Diálogo*, i després a través dels rotatius *El País* i *La Vanguardia*, el rebuig per part dels sectors contraris al reconeixement com a nacions de les nacions històriques de l'Estat espanyol va provocar que el terme es retirés d'aquests dos articles i es conservés només en l'article 2 perquè els nacionalistes i els socialistes el consideraven irrenunciable.

D'entre tots els canvis que introduïa el text, com la aconfessionalitat de l'Estat o el divorci, entre molts altres, l'expressió *nacionalitats* és la que va aixecar una controvèrsia més notable i no només entre la dreta conservadora o els intel·lectuals com Julián Marías,<sup>8</sup> aleshores senador per ordre reial, sinó entre un grup de parlamentaris de la UCD. Un dels protagonistes d'aquests intensos debats va ser el ministre per a les Regions, Manuel Clavero Arévalo. El catedràtic andalús va proposar el conegut «*café para todos*», una fórmula per a controlar les suposades pretensions dels nacionalistes bascos i catalans garantint els mateixos drets d'autonomia a totes les regions espanyoles.<sup>9</sup>

A canvi d'acontentar els sectors més durs del nacionalisme espanyol amb un nou redactat de l'article —que començava: «*La Constitución se fundamenta en la unidad de España*»—, apareixia en el text de l'Avantprojecte la idea que la Constitució «*reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran*». Miquel Roca valorava, vint anys més tard, la inclusió del terme *nacionalitats* com «l'únic de nou que s'introdueix per primera vegada en l'ordenament constitucional espanyol».<sup>10</sup> Per la seva banda, Jordi Solé Tura també reconeixeria anys més tard<sup>11</sup> que un

7. ROVIRA I VIRGILI, Antoni. *El Nacionalismo*. Barcelona: Publicacions de «La Revista», 1926.

8. En una llarga entrevista al diari *ABC*, publicada el 2 de maig de 1978, Julián Marías va defensar l'ús de la paraula «regions» per a definir totes les futures comunitats autònomes, prenent com a model el text de la Segona República. El filòsof també proposava una altra fórmula: que les nacions històriques fossin definides com a *país*, tal com es començava a popularitzar en el cas del País Basc. D'altra banda, no estava d'acord que les autonomies fossin iguals per a totes les futures comunitats: «*No se trata de uniformar a las regiones o países, porque son distintos, y distinto es el grado de autonomía que han de tener y las responsabilidades que pueden asumir*».

9. VEGEU: CLAVERO ARÉVALO, Manuel. *La España de las autonomías*. Madrid, 1978.

10. ROCA I JUNYENT, Miquel. «20 anys de Constitució». A: *Memòria de la Transició a Espanya i a Catalunya*. Barcelona: Edicions de la Universitat de Barcelona, Centre d'Estudis Històrics Internacionals, 2000, p. 72-73.

11. SOLÉ TURA, Jordi. «20 anys de Constitució». A: *Memòria de la Transició a Espanya i a Catalunya*. Barcelona: Edicions de la Universitat de Barcelona, Centre d'Estudis Històrics Internacionals, 2000, p. 76-77.

dels temes més importants a debatre en la Constitució era el model d'estat. Davant de postures com la de Fraga Iribarne, que defensava un model inspirat en el regionalisme italià, o les dels tres ponents d'UCD, que fins i tot discrepaven entre ells en la visió del model d'estat a construir, les forces d'esquerra –socialistes i comunistes– i els nacionalistes varen formar una coalició «no explícita» que va permetre tirar endavant el projecte autonòmic. Però, fins i tot dins d'aquest projecte, existien propostes diverses. Aquells que defensaven el manteniment d'un estat centralitzat amb algunes excepcions com les tres nacions històriques –Catalunya, Euskadi i Galícia<sup>12</sup> i els que defensaven la seva homogeneïtzació amb la resta de regions de l'Estat. Solé Tura, qui afirma que la primera proposta va ser un factor, entre d'altres, del fracàs de la Segona República, defensava un estat igualitari en aquest sentit, un sistema nou organitzat en autonomies, «que s'assemblava molt a un sistema federal». El seu posicionament no era diferent del de Clavero Arévalo, d'UCD, i sí del d'Herrero de Miñón, també d'UCD. Herrero va afirmar vint-i-cinc anys més tard que Espanya és una societat diferencial i asimètrica, a la qual l'article 2 va intentar donar una solució posant diferents accents entre nacionalitats i regions, però va ser un intent fallit per la indefinició del títol VIII, el redactat sovint ambigu del qual va frustrar aquesta diferenciació bàsica i va homogeneïtzar el procés autonòmic.<sup>13</sup>

Un cop redactat l'Avantprojecte, la Ponència el va lliurar el 24 de desembre al president interí del Congrés, Fernando Álvarez de Miranda, qui en va ordenar la publicació al butlletí oficial de les Corts. El text va veure la llum finalment el 5 de gener de 1978.<sup>14</sup> Havien transcorregut cinc mesos des que la Ponència havia començat a treballar. En el termini de vint dies naturals, els grups parlamentaris i els diputats havien de presentar les esmenes. Al butlletí s'editaven també les votacions particulars formulades pels ponents sobre diferents títols i articles de l'Avantprojecte. Veurem com l'article 2 serà un dels enunciats més problemàtics i difícils de consensuar des de l'inici (vots particulars)<sup>15</sup> fins al final (debat al Senat) dels que conformen l'actual Constitució espanyola, però el que s'estava posant sobre la taula era ni més ni menys que la futura estructura de l'Estat espanyol.

El text de l'article 2 havia quedat redactat de la manera següent: «*La Constitución se fundamenta en la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos y reconoce el*

12. Sobre la qüestió nacional gallega i les seves particularitats respecte a la catalana i la basca, vegeu: BEIRAS, Xosé Manuel. «Les nacionalitats». A: *Memòria de la Transició a Espanya i a Catalunya*. Barcelona: Edicions de la Universitat de Barcelona, Centre d'Estudis Històrics Internacionals, 2000, p. 104-107. Beiras considera que una de les diferències bàsiques entre el nacionalisme gallec i la resta de nacionalismes històrics a l'Estat espanyol és que «*en Galicia no se generó el proceso de desarrollo de capitalismo industrial, una burguesía propia, nacional, que liderase políticamente aquello que sería congruente con una burguesía consciente en ese contexto histórico, que es la adquisición de un aparato de Estado propio que le permitiese hacer en su ámbito nacional aquello que se hizo con las burguesías o los estados nacionales así llamados desde la Revolución francesa [...]*», p. 104.

13. Vegeu: HERRERO DE MIÑÓN, Miguel. *El valor de la Constitución*. Barcelona: Crítica, 2003, p. 308.

14. *Boletín Oficial de las Cortes (BOC)*, 5 de gener de 1978, núm. 44, p. 669-724. A: *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*. Madrid: Publicaciones de las Cortes Generales, 1980. Vol. I, p. 7-62.

15. Vegeu els vots particulars a l'Avantprojecte al BOC del 5 de gener de 1978, núm. 44, p. 698-724. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 36-62.

*derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran*». El 21 de desembre de 1977, en el capítol de vots particulars, Manuel Fraga Iribarne proposava la supressió del terme *nacionalidades*. Fonamentava la seva desaparició del text en la Constitució republicana de 1931, en la qual «*la expresión “región” o “región autónoma” (única que figuró en la Constitución de 1931) es perfectamente suficiente para describir la base geográfica e histórica de las autonomías*», un cop d'efecte incontestable per part de l'oposició progressista, i en una afirmació que no deixava dubtes sobre la idea que el líder d'AP defensava d'Espanya: «*No puede aceptarse más que una “nación”: España, ni más que una “nacionalidad”: la española.*» El temor a obrir una via legal a través de la qual poguessin articular-se reivindicacions de caràcter sobiranista s'expressa de forma clara en la justificació d'aquesta aferrissada defensa d'una Espanya unitària: «*Lo otro nos lleva a planteamientos tan complejos, delicados y cargados de dificultades de futuro como el «principio de las nacionalidades», el derecho a la autodeterminación, etc., que sería deseable evitar, al servicio de la sagrada e indestructible unidad de España.*»

El Grup Parlamentari Comunista no va emetre cap vot particular sobre l'article 2, com tampoc no ho va fer UCD. Sí que ho va fer el Grup Parlamentari Minoria Catalana, que proposava substituir-ne la redacció per la següent: «*La Constitución se fundamenta en la unidad de España, la solidaridad entre sus pueblos y el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran*». Veurem més endavant com justificarà aquest canvi quan presenti les esmenes. En el moment d'emetre el vot particular no ho va fer. El Grup Parlamentari Socialista del Congrés es va manifestar a favor d'un altre redactat, que era idèntic al proposat per la Minoria Catalana. Posteriorment, quan va presentar les seves esmenes, va matisar-ne més el contingut. Com Minoria Catalana, no va justificar en aquell moment els motius de la proposta.

A la Comissió d'Assumptes Constitucionals i Llibertats Públiques varen arribar un total de 779 esmenes, que inclouen en alguns casos la reelaboració completa dels textos presentats, inclòs el preàmbul. L'article 2 va ser objecte de 17 esmenes, presentades pel següents grups parlamentaris: Aliança Popular, Grup Parlamentari Mixt,<sup>16</sup> Minoria Catalana, Socialistes de Catalunya, Socialista del Congrés, Unió de Centre Democràtic, Grup Parlamentari Comunista i Grup Parlamentari Basc. Les esmenes les varen presentar a títol personal diferents diputats d'alguns grups, com és el cas d'Aliança Popular, Unió de Centre Democràtic i Grup Parlamentari Mixt, i el grup parlamentari de forma conjunta, com varen fer els grups Comunista, Socialista del Congrés, Minoria Catalana i Socialistes de Catalunya. Aquest fet va propiciar que alguns grups, els més conservadors i el més heterogeni, gaudissin de més temps en les sessions de debat al Congrés per a defensar les seves esmenes que els altres que havien optat per elevar una única esmena en bloc. Per una altra banda, aquest fet va posar de manifest diferents posicionaments entre diputats d'un mateix grup, cosa que van evitar aquells que varen decantar-se per oferir un front unitari

16. Es consigna una errada en la presentació d'esmenes per part del Grup Parlamentari Mixt. El diputat per Guipúscoa Francisco Letamendía Belzunze, pertanyent a la coalició electoral Euskadiko Ezkerra, presenta una esmena a l'article 2, tot i que el seu contingut fa referència a l'article 3.

amb un únic interlocutor. Les esmenes presentades, ordenades per grups parlamentaris, varen ser les següents:

*Grup Parlamentari Aliança Popular:*

Esmena número 2. El diputat Antonio Carro Martínez<sup>17</sup> proposava que es canviés el text de l'article pel següent redactat: «*España es una nación integrada por diversos pueblos que tienen derecho a gobernarse autónomamente*». Ho justifica de forma ambigua per «*los fundamentos que se desprenden de su propio contenido*». S'obvia la paraula *Constitució*, la solidaritat entre pobles i els mots *nacionalitats* i *regions*, i es defineix Espanya com una nació.

Esmena número 14. Alberto Jarabo Payá,<sup>18</sup> diputat per València, accepta el text redactat, però sense la paraula *nacionalidades*. El diputat justifica l'esmena després de consultar el diccionari de la Real Acadèmia, en el qual la paraula *nació* es defineix com «*el conjunto de habitantes de un país regido por el mismo Gobierno*». Acceptar la incorporació d'aquesta paraula representava acceptar-ne, òbviament, el significat; en definitiva, reconèixer l'existència de diverses nacions dins el territori espanyol, «*lo que resultaría atentatorio contra la unidad de España*».

Esmena número 35. Licinio de la Fuente y de la Fuente,<sup>19</sup> diputat per Toledo, proposa la supressió de la paraula *nacionalidades* per «*regiones y territorios que la integran*» i la inclusió de la paraula *nacional* després d'*unidad* al començament de la frase («*La Constitución se fundamenta en la unidad nacional de España*»). Per La Fuente, «*la razón es bien clara: resaltar el carácter de España como nación*».

Esmena número 63. Gonzalo Fernández de la Mora,<sup>20</sup> diputat per Pontevedra, planteja un reelaboració del text: «*España es un estado unitario que reconoce el derecho a la autonomía de las regiones y afirma el principio de solidaridad interregional*». Pel diputat, el començament del text de l'article de l'Avantprojecte «*no tiene sentido*». Si bé Fernández de la Mora, a diferència dels altres diputats d'AP, no defineix Espanya com una nació, sinó com un estat unitari, tampoc no reconeix el caràcter de nacionalitat a les nacions històriques.

Esmena número 74. El diputat Federico Silva Muñoz,<sup>21</sup> com Alberto Jarabo Payá, només proposa un canvi: que desaparegui l'expressió *nacionalidades*. No fa cap altra esmena a l'article i no justifica el canvi indicat.

Esmena número 691. Laureà López Rodó,<sup>22</sup> presenta 73 esmenes a l'Avantprojecte. La segona fa referència a l'article 2, en la qual canvia l'expressió «*La Constitución se fundamenta en la unidad de España*» per «*La Constitución se proclama y reafirma en la unidad de España*». Ho justifica amb una frase feta: «*Se desprende del propio texto de la enmienda*». No defineix Espanya com una nació ni suprimeix *nacionalidades*.

17. *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 122

18. *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 135

19. *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 147

20. *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 162

21. *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 180.

22. *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 394.

López-Rodó eludeix entrar en conflicte pels termes emprats. L'estructura de l'Estat pot ser autonòmica i algunes autonomies es poden considerar nacionalitats. El més important, per sobre del lèxic i les definicions, és mantenir la indivisibilitat de l'Estat, adopti aquest una estructura territorial o una altra.

El Grup Parlamentari Aliança Popular va presentar un total de 6 esmenes a l'article 2 sobre les 17 presentades a l'Avantprojecte, un 35% del total. Els diputats populars no varen expressar-se amb unanimitat, però sí que estaven d'acord en allò fonamental: l'acceptació i el reconeixement d'una Espanya autonòmica sempre que quedés garantida una única sobirania, l'espanyola, i la unitat del territori estatal.

### *Grup Parlamentari Mixt*

Esmena número 37. Hipólito Gómez de las Rocas,<sup>23</sup> diputat del Partit Aragonès Regionalista, proposa suprimir la paraula *nacionalidades* i afegir la paraula *nación* al final de l'article: «*reconoce el derecho a la autonomía de las regiones que integran la nación*». La raó d'aquest canvi obeeix al fet que el concepte de nacionalitats «*es equívoco y carece de precedentes en nuestro ordenamiento constitucional*». El motiu real era evitar que les nacionalitats obtinguessin un tractament jurídic i econòmic diferent del de les regions.

Esmena número 456. Raúl Morodo Leoncio,<sup>24</sup> del Partit Socialista Popular i portaveu del Grup Parlamentari Mixt, considera que la unitat d'Espanya és el resultat d'«*un conjunto de nacionalidades y regiones*». El text sencer proposat és el següent: «*La unidad de España se configura como un conjunto de nacionalidades y regiones, que se organizan según la Constitución y los Estatutos de Autonomía*». S'obvia la solidaritat entre pobles i per primera vegada se cita l'estatut d'autonomia. Justifica l'esmena perquè: «*consideramos que la Constitución no es susceptible de fundamentarse en el concepto de "unidad de España". Por el contrario, España, como nación, sí la entendemos como un conjunto de nacionalidades y regiones organizadas*». És l'Espanya «nació de nacions», com seria definida més tard pels socialistes i els nacionalistes moderats de Minoria Catalana. Una expressió contradictòria, resultat d'una realitat política concreta. Morodo, tot i presentar una esmena progressista, és hereu d'una visió unitària de l'Estat vuitcentista.

### *Grup Parlamentari de la Minoria Catalana*

Esmena número 104. El Grup Parlamentari de la Minoria Catalana<sup>25</sup> firma de forma conjunta nombroses esmenes. Pel que fa referència a l'article 2 de l'Avantprojecte constitucional, considera que la Constitució no es fonamenta només en la unitat d'Espanya i la solidaritat entre regions, sinó que també ho fa sobre les autonomies. El text quedaria redactat d'aquesta forma: «*La Constitución se fundamenta*

23. *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 153.

24. *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 315. Vegeu el llibre de Raul Morodo *La Transición política* (Madrid: Editorial Tecnos, SA, 1984).

25. *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 194.

*en la unidad de España, la solidaridad entre sus pueblos y el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran*». Manté l'enunciat que ja havia proposat en el vot particular i el justifica argumentant que el text de l'Avantprojecte és discriminatori i minimitza el sentit final de l'article, que és que la Constitució i l'ordenament jurídic institucional de l'Estat només es poden fonamentar en la trilogia: unitat d'Espanya, solidaritat entre els pobles i dret a l'autonomia. No posa cap objecció al fet que la Constitució es fonamenti en la unitat d'Espanya.

#### *Grup Parlamentari Socialistes de Catalunya*

Esmena número 247. El Grup Parlamentari Socialistes de Catalunya<sup>26</sup> presenta de forma conjunta una esmena a l'article 2 en què es reordena el text i apareix per primera vegada la paraula *garantía*. La proposta dels socialistes catalans és la següent: «*La Constitución fundamenta y garantiza la unidad de España, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre sus pueblos*». No són la unitat d'Espanya i la solidaritat dels pobles els preceptes que fonamenten la Constitució, sinó que és la Constitució la que dóna validesa a la resta. Per una altra banda, com el Grup Parlamentari de la Minoria Catalana, equipara el dret a l'autonomia a la unitat d'Espanya i a la solidaritat entre pobles. Els motius de l'esmena són: «*una mayor coherencia y rigor jurídico político*». Els socialistes catalans varen ser els únics que varen tenir un grup parlamentari propi al Congrés, amb 15 diputats, al marge del Grup Parlamentari Socialista del Congrés, que aglutinava bona part dels socialistes espanyols.

#### *Grup Parlamentari Socialista del Congrés*

Esmena número 327. El Grup Socialista del Congrés,<sup>27</sup> que havia presentat en el vot particular el mateix text per a l'article 2 que Minoria Catalana, va canviar el redactat quan va adreçar l'esmena. Aquesta vegada, el text proposat era idèntic al del Grup Parlamentari Socialistes de Catalunya, però amb un significatiu matís. Mentre que el grup català mantenia la fórmula «*la unidad de España*» del text original de l'Avantprojecte, el Grup Socialista del Congrés hi inclou la paraula *nación*: «*La Constitución fundamenta y garantiza la unidad de la nación española*». Justifica el text proposat de la mateixa manera que els socialistes catalans: per donar «*una mayor coherencia y rigor jurídico político*». La diferència és mínima, però evidencia dues sensibilitats polítiques diferents.

#### *Unió de Centre Democràtic (UCD)*

Esmena 586. El diputat Antonio Rosón Pérez<sup>28</sup> eleva una esmena en la qual substitueix «*nacionalidades y regiones*» per «*pueblos*». El text quedaria redactat de la se-

26. *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 244.

27. *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 272.

28. *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 358.



güent forma: «*La Constitución se fundamenta en la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos, a los que reconoce el derecho a la autonomía en la forma establecida en la propia Constitución*». Es justifica dient que la paraula *nacionalitat* «en su acepción natural se refiere al vínculo que liga a la persona con la nación a la que pertenece o al vínculo ciudadanía que se crea entre el Estado y los ciudadanos». Un argument que no especifica si Espanya és una nació o un estat, però, en qualsevol cas, l'una i l'altre només s'hi poden identificar com a realitat territorial i política.

Esmena 736. El diputat José Miguel Ortí Bordás<sup>29</sup> presenta al Congrés una esmena en la qual, com tota la resta de diputats, comparteix una estructura de l'Estat organitzada en autonomies, però no accepta el terme *nacionalidades* sinó el de *municipios y regiones*. El text redactat pel diputat deia: «*El Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual y de la solidaridad entre los pueblos de España, reconoce el derecho a la autonomía de los municipios y regiones que lo integran*». Com Gonzalo Fernández de la Mora, d'Aliança Popular, defineix Espanya com un estat i és aquest i no la Constitució qui reconeix el dret a l'autonomia. Ortí Bordás justifica els canvis amb un discurs contundent. Considera la redacció de l'article «*sumamente desafortunada desde todos los puntos de vista. La que se propone supera la falta de sentido de la primera parte de la del Anteproyecto; reconoce el derecho a la autonomía de los municipios—gran laguna del Anteproyecto— y regiones; no acepta el confuso y, en todo caso, inaceptable concepto de las “nacionalidades”; acoge la solidaridad invocada por los redactores del Anteproyecto y establece una limitación absolutamente necesaria en esta materia*». És l'únic diputat que considera que els municipis, com es recollia a la Constitució de 1931, també podien ser autònoms.

Esmena 750. Els diputats José Manuel García-Margallo Marfil i Antonio Domínguez García<sup>30</sup> no proposen cap canvi en el text redactat, però sí que creuen convenient incorporar una frase addicional: «2. *La nación española no enajena ninguna parte de su territorio, único e indivisible, ni ninguno de los derechos de soberanía que en él ejerce*». Reconeixen el terme *nacionalidades* i el dret a l'autonomia, però amb la garantia què sota cap situació l'Estat deixi de ser unitat sobirana, sobirania que li és conferida per la seva qualitat de nació. García-Margallo i Domínguez García justifiquen la proposta basant-se en els textos d'altres constitucions, com la Constitució de la República de 1931 –utilitzada per Manuel Fraga Iribarne en el seu vot particular i per Ortí Bordás, d'UCD, en la seva esmena–, «*que en el artículo 8.º alude a los “límites irreductibles de su territorio actual”*», i en la Constitució portuguesa, «*entre las que se merece citar, por rigor y modernidad*». L'article 5.2 de la Constitució portuguesa estableix que «*El Estado portugués no enajena ninguna parte del territorio portugués ni de los derechos de soberanía que sobre él ejerce, sin perjuicio de la rectificación de fronteras*». Per una altra banda, existeix la voluntat de «*consagrar el carácter unitario de la nación española sin perjuicio del reconocimiento de la autonomía de las nacionalidades y regiones reguladas por la Constitución*». Aquesta esmena influirà en

29. *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 450 i 451.

30. *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 469 i 470.



gran manera sobre l'elaboració del text definitiu després d'haver tingut lloc els debats al Congrés, com veurem més endavant.

Esmena 757. El diputat Manuel Jesús García Garrido<sup>31</sup> presentava una esmena a l'article 2 en la qual només suprimia del text elaborat per la Ponència una paraula: *nacionalidades*. Els motius pels quals el diputat considerava que no havia d'aparèixer eren: «*Entendemos que la distinción de nacionalidades y regiones, aparte de las razones históricas que se podrían aducir, es claramente discriminatoria y puede prestarse a consagrar determinados privilegios en favor de las llamadas "nacionalidades", en perjuicio de las regiones*». En el mateix sentit s'havia expressat el diputat Hipólito Gómez de las Rocas, del Grup Mixt, i, per altres raons, ja explicitades, els diputats d'AP, a excepció de López-Rodó.

Els diputats d'UCD no conformen un front unitari respecte a l'ús de la paraula *nacionalitats*. Uns l'accepten, altres volen suprimir-la, si bé, com la resta de grups, accepten una estructura organitzativa de l'Estat articulada en autonomies, sempre que aquesta no sigui atemptatòria contra la unitat de l'Estat.

### Grup Parlamentari Basc

Esmena 591. El Grup Parlamentari Basc<sup>32</sup> presentava un important grup d'esmenes a tots els títols de l'Avantprojecte constitucional. Els diputats bascos no havien tingut un ponent propi, sinó que havien estat representats a la Ponència pel diputat català Miquel Roca i Junyent. Pel que fa referència a l'article 2, en plantegen una nova redacció: «*La Constitución se fundamenta en la unión, la solidaridad y el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran España*». Els canvis de matís són prou importants. La Constitució no es fonamenta en la unitat de la nació espanyola: ho fa sobre les nacionalitats i regions que la integren. Tampoc sobre l'Estat espanyol, que suposaria la preexistència d'una nació espanyola i d'una única sobirania. La nova redacció és diferent de totes les altres presentades i només estableix alguna similitud amb la proposada pel diputat Morodo, del Grup Mixt, en la qual entén Espanya com un conjunt de nacionalitats i regions, si bé Morodo sí que reconeix Espanya com a nació. La justificació d'aquests importants canvis no és gaire explícita: «*Entendemos que esta enmienda recoge con mayor precisión los conceptos de pluralidad y solidaridad que inspiran el artículo*».

### Grup Parlamentari Comunista

Esmena 697. El Grup Parlamentari Comunista<sup>33</sup> proposava un nou text idèntic al que presentava el Grup Parlamentari de la Minoria Catalana: «*La Constitución se fundamenta en la unidad de España, la solidaridad entre sus pueblos y el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran*». Els diputats comunistes tampoc no fonamentaran els seus canvis amb una argumentació sòlida: només in-

31. *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 472.

32. *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 365.

33. *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 424.

dicaran que han canviat el text «*por considerar que expresa mejor el espíritu que anima a dicho artículo*». Com hem comentat abans, el Grup Parlamentari Socialista del Congrés va canviar aquest redactat, enunciat en el vot particular, per un altre de quasi idèntic al dels seus companys socialistes catalans.

El Grup Parlamentari Comunista tenia un total de 20 escons, dels quals 8, prop de la meitat, havien estat aportats pels comunistes catalans del Partit Socialista Unificat de Catalunya. Entre els nacionalistes del Grup Minoria Catalana, el Grup Socialistes de Catalunya i els diputats del PSUC integrats al Grup Parlamentari Comunista, la presència de diputats catalans al Congrés va ser extraordinàriament elevada.

En síntesi, els aspectes més favorables que el primer text constitucional oferia a les futures autonomies eren el reconeixement del dret a l'autogovern i la qualificació de *nacionalitats*, la possibilitat d'eliminar les províncies, el caràcter de llei orgànica del futur estatut, i el fet que el Senat es constituís en una cambra de representació territorial. En el cas català, a més, la cooficialitat del català i la legalització de la bandera. L'Avantprojecte no recollia el dret a l'autodeterminació de les nacionalitats ni una estructura federal de l'Estat, punts que sí que eren recollits en els programes de diversos partits amb representació parlamentària. El consens entorn del fet que la forma d'estat fos la monarquia parlamentària i no una República i que la estructura de l'Estat s'articulés en comunitats autònomes i no en estats federals va ser quasi unànime. En aquest cas, les diferents forces polítiques, malgrat explicitar que aquestes propostes, o alguna d'aquestes, es contradeien amb el seu propi ideari polític, les acceptaven, renunciant a les pròpies, per afavorir el procés democràtic. Per una altra banda, l'Avantprojecte no garantia unes competències mínimes per a les futures comunitats autònomes. Aquesta qüestió es deixava a l'atzar de la conjuntura política existent en el moment en què s'aprovés l'Estatut.<sup>34</sup>

#### EL TERCER TEXT DE L'ARTICLE: L'INFORME DE LA PONÈNCIA

El 12 d'abril, la Ponència va presentar un Informe, amb data del dia 10, a la Comissió d'Assumptes Constitucionals,<sup>35</sup> que es va publicar al *Boletín Oficial de las Cortes* (BOC) el dia 17. De fet, constituïa un segon Avantprojecte, reelaborat després de l'estudi de les esmenes presentades pels diferents grups parlamentaris a l'Avantprojecte inicial. Les modificacions sobre el primer redactat eren considerables, i també sobre l'article 2, que havia quedat redactat de la manera següent: «*La Constitución se fundamenta en la unidad de España como patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la indisoluble unidad de la nación española*».

Es mantenia la paraula *nacionalidades* i el dret a l'autonomia, però s'incidia amb redundant insistència en la definició d'Espanya com una unitat inqüestionable. Espanya ja no era només definida com a nació, sinó també com a pàtria. Els adjectius

34. Vegeu: SOBREQUÉS I CALLICÓ, Jaume. *La Transició democràtica i l'arrencada de la Catalunya autònoma*. Barcelona: Edicions d'Ara, La Gran Enciclopedia Vasca, 1984, p. 78.

35. Vegeu: BOC, 17 d'abril de 1978, núm. 82, p. 1519-1646. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 503-630.

*común, indivisible i indisoluble* remarcaven aquesta voluntat unitària. La nova redacció era més confusa que l'anterior i es prestava a contradiccions. En incorporar la paraula *nació* es creava una dualitat amb la paraula *nacionalitats*. Des d'aquest punt de vista, constituïa una reiteració, errònia, atès que es feia servir un sinònim per a definir dos conceptes que es volien diferenciar. Des d'un punt de vista polític responia a la voluntat de fer compatibles posicionaments antagònics: els que concebien Espanya com un estat plurinacional i els que la consideraven un estat nació. Altres revisions al primer text que afectaven l'estructura de l'Estat varen ser la reducció de l'abast de les autonomies no històriques a favor de les diputacions, que, en contrapartida, disposarien de més facilitats per a constituir-se en comunitats autònomes, i l'establiment d'un mínim de competències, garantides constitucionalment a totes les comunitats.

El nou article 2 s'havia inspirat, sobretot, en les esmenes presentades per Laureà López-Rodó (esmena 691), d'Aliança Popular, i José Manuel García-Margallo Marfil i Antonio Domínguez García (esmena 750), d'UCD, en les quals no es demanava la desaparició de la paraula *nacionalidades*, però, per una altra banda, es demanava un text molt més explícit sobre el caràcter indivisible de l'Estat. Aliança Popular i el sector més dretà d'Unió de Centre Democràtic i el Grup Mixt no varen aconseguir la supressió del terme, però a canvi varen obtenir àmplies garanties en el text de l'article sobre la impossibilitat que les futures autonomies poguessin reivindicar constitucionalment constituir-se en estats sobirans. La resta de grups parlamentaris varen aconseguir mantenir el terme, però a canvi que cap altra de les seves esmenes fos acceptada. L'expressió «*solidaridad entre los pueblos*» va ser suprimida. Una expressió que no havia estat objecte de cap esmena concreta, però alguns diputats, com Carro, d'Aliança Popular, i Morodo, del Grup Mixt, no l'havien inclòs en les seves respectives noves redaccions de l'article 2 quan varen presentar les esmenes. Manuel Fraga Iribarne va mantenir el seu vot particular amb relació a l'ús de *nacionalidades* i Gregorio Peces-Barba, ponent pel Grup Parlamentari Socialista del Congrés, l'esmena 327, que proposava el següent text: «*La Constitución fundamenta y garantiza la unidad de la nación española, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre sus pueblos*».

La pressió de la qual va ser objecte UCD en la redacció de l'Avantprojecte va ser intensa i la divisió interna de la Ponència es va aprofundir. En aquell moment, el PSOE havia abandonat la Ponència, després d'haver-se'n retirat Peces-Barba (més tard hi tornaria), de manera que la defensa del terme *nacionalitats* va recaure en el representant nacionalista, Miquel Roca, i el comunista, Jordi Solé Tura. Segons Solé Tura,<sup>36</sup> es va fer de la defensa del manteniment del terme *nacionalitats* una qüestió de ruptura o de continuació del consens constitucional. El PSOE ja havia abandonat la Ponència, per la qual cosa, si es consumava la retirada de nacionalistes i comunistes, UCD restava en mans d'AP. El text final de l'article no va ser redactat per la Ponència, sinó que hi va arribar en un paper manuscrit enviat des de la Moncloa. Era

36. Vegeu: SOLÉ TURA, Jordi. *Nacionalidades y Nacionalismos en España*, op. cit., p. 99.

el resultat de la pressió exercida tant pels qui no toleraven la presència del terme *nacionalitats* com pels qui la defensaven.

Tant Miquel Roca com Solé Tura<sup>37</sup> van explicar més tard que les pressions rebudes pel Govern per a una nova redacció de l'articulat havien estat fetes pels militars. Roca, en una entrevista al diari *Avui* publicada el 6 de desembre de 1998, afirmava que «quan vaig negociar personalment a la Moncloa amb Adolfo Suárez la inclusió del terme “nacionalitats” a la Constitució, a l'habitació del costat hi havia un conjunt de militars amb qui anava consultant».<sup>38</sup> Roca i Solé Tura varen adquirir el compromís de respectar el text, mentre que Fraga va mantenir la seva oposició al terme. Posteriorment, el text va ser modificat, però per a adquirir un sentit encara menys equívoc respecte a la definició d'Espanya com a nació. UCD, PSOE, PCE i els nacionalistes catalans varen comprometre's a mantenir el text intacte. El pacte es va complir. El text ja no seria modificat en la resta de debats constituents al Congrés, al Senat i a la Comissió Mixta Congrés-Senat.

La dreta i un sector del nou centrisme havien guanyat la primera batalla constitucional entorn de l'article 2. Cap de les esmenes presentades pels grups progressistes i nacionalistes varen influir en la nova redacció del text. En aquest sentit, el diari *Arriba*, de la Falange, publicava un article el 16 d'abril de 1978 en el qual es manifestava a favor de l'ús de la paraula *nacionalitats* i a favor de l'autonomia, sempre que es preservés la unitat d'Espanya.<sup>39</sup> Mentrestant, el ministre d'Hisenda, Fernández Ordóñez, alertava tot aquell que el volgués escoltar que implantar un règim autònom a l'Estat implicaria un augment notable en les despeses estatals perquè es crearia una doble burocràcia. També es publicava un *Manifiesto de Autonomía de Castilla y León*, signat per una representació del Ple dels partits polítics de la futura comunitat autònoma, que afirmaven que només amb la consecució de l'autonomia «se podrá impulsar un auténtico desarrollo económico, social y cultural» sempre que es creés «un fondo de compensación económico que tenga capacidad real para fomentar el desarrollo de aquellas zonas deprimidas y desarrolladas».<sup>40</sup> I Adolfo Suárez insistia que el referèndum per a votar la nova Constitució s'havia de celebrar abans de l'estiu. No

37. Solé Tura suggereix la participació dels militars en la redacció del text de l'article 2 –quan la Ponència redactava l'Informe després d'haver estudiat les esmenes presentades pels grups parlamentaris– al seu llibre *Nacionalidades y Nacionalismos en España* (p. 100), però és més explícit en la versió catalana d'aquest, parcialment modificada, publicada dos anys més tard amb el títol *Autonomies, Federalisme i Autodeterminació* (Barcelona: Laia, 1987, p. 82). Sobre aquest tema vegeu també: Mella, M. «Los grupos de presión en la transición política». A: Tenazos, J. F.; Cotarelo, R., i Blas, A. de (ed.). *La transición democrática española*. Madrid: Sistema, 1993.

38. Entrevista a Miquel Roca al diari *Avui* (6 de desembre de 1998).

39. «Parece que, finalmente, se ha conseguido superar la viciosa polémica montada artificialmente por sectores reaccionarios alrededor del término nacionalidad. Parece que, por fin, se ha entendido que nación y Estado no son términos sinónimos y que nacionalidad es un término perfectamente asimilable sin que sufra la unidad del Estado español». Respecte a les autonomies, l'article d'*Arriba* afirmava: «Creemos que el gobierno está actuando, en este asunto, con prudencia y realismo. Con prudencia, porque nada se ha hecho que apunte a debilitar o desmembrar la unidad de España. Pero con realismo, porque ha sabido reconocer, sin ambages, que la identidad de nuestro país sólo se autentifica y fortalece en el reconocimiento y efectiva asunción de funciones de las nacionalidades y regiones del Estado».

40. «Manifiesto de Autonomía de Castilla y León». *El Norte de Castilla* (19 de abril de 1978).

ho va aconseguir. El text constitucional encara havia de passar per diversos filtres i el consens al qual s'havia arribat amb més o menys facilitat a la Ponència no era traslladable al Congrés i al Senat.

#### EL QUART TEXT DE L'ARTICLE AL DEBAT DE LA COMISSIÓ CONSTITUCIONAL

Entre el 5 de maig i el 20 de juny de 1978, la Comissió es va reunir al llarg de vint-i-quatre sessions al Congrés dels Diputats per debatre el nou text preparat per la Ponència. A la primera sessió, del 5 de maig,<sup>41</sup> es va establir un debat de caràcter general sobre el projecte. El president de la Comissió, Emilio Attard,<sup>42</sup> va obrir la sessió, que se celebrava a porta tancada amb l'assistència només dels mitjans de comunicació. El primer a intervenir va ser el secretari primer de la Mesa de la Comissió, José Manuel Paredes Grosso, amb un breu discurs que va girar entorn de l'article 2 i, com no podia ser altrament, entorn de la paraula *nacionalitats*: «*Cuando, finalmente, y de consuno, los señores Arzalluz y Pujol empleaban por primera vez el término nacionalidades, se anticipaban a lo que luego también sería acuerdo mayoritario en el Pleno de la Ponencia*». Paredes incidia també en la necessitat d'arribar al consens: «*un compromiso de honor que hemos de asumir en este instante histórico, como un reto del país, todos los que formamos la Comisión de Asuntos Constitucionales*».<sup>43</sup>

Després de la intervenció del secretari de la Mesa, es va obrir la tanda d'intervencions dels grups i formacions polítiques abans esmentades. Herrero Rodríguez de Miñón, en nom d'UCD, va trencar el gel. Recollint l'esperit al qual animava Paredes, va afirmar que nació i nacionalitats eren dos conceptes perfectament compatibles: un es basa en la idea d'autodeterminació i l'altre en la d'autoidentificació. Espanya és una nació «*puesto que existe la voluntad de vivir juntos de los españoles todos [...] la Ponencia reconoce a España como tal nación de manera taxativa y eso, a nuestro juicio, es un principio irrenunciable [...] Al atribuir al pueblo español en su conjunto la soberanía nacional [...] excluye toda posibilidad de separatismo legal, puesto que reconoce un sólo sujeto de autodeterminación. Pero, al lado de este principio de autodeterminación, el proyecto de Constitución reconoce un principio de autoidentificación de aquellos hechos diferenciales con conciencia de su propia, infungible e irreductible personalidad*».<sup>44</sup> La nació és un principi irrenunciable i la nacionalitat és un dret infungible i irreductible. La nació s'autodetermina i la nacionalitat s'autoidentifica.

A continuació va intervenir Gregorio Peces-Barba en nom del grup Socialista del Congrés. El diputat va proposar abreujar el text de l'article, «*que insisto habrá de alguna manera que aligerar y descargar, aún diciendo las mismas cosas que todos queremos decir*»<sup>45</sup> i també va fer referència a un fet que havia provocat la seva sortida de la Ponència a la reunió que aquesta va celebrar a Gredos. Peces-Barba explica que es

41. Vegeu: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 59 (1978), p. 2019-2067. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 533-681.

42. Vegeu: ATTARD, Emilio. *Vida y muerte de UCD*. Barcelona: Planeta, 1983.

43. *Diario de Sesiones...*, núm. 59, p. 2021. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 635.

44. *Diario de Sesiones...*, núm. 59, p. 2025. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 639.

45. *Diario de Sesiones...*, núm. 59, p. 2032. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 646.

varen produir determinades «*infracciones reglamentarias en el trabajo. Se han introducido textos articulados nuevos. Entre ellos, sobre el tema de las autonomías, se introdujo uno que desapareció inmediatamente y que hoy está de alguna manera volatilizado, al que nadie reconoce su paternidad, pero que yo vi.*»<sup>46</sup>

Santiago Carrillo, en representació del grup Comunista, va destacar que el debat sobre les autonomies és «*uno de los aspectos más importantes del cambio democrático [...] el reconocimiento de la personalidad de las nacionalidades y regiones [...] es un gran avance hacia la transformación de España en un Estado moderno.*»<sup>47</sup> Carrillo considera que les autonomies són l'única alternativa a l'enfortiment de l'Estat, si bé assegura que «*a veces, en contradicción flagrante con las mismas iniciativas preautonómicas*». El seu grup presentarà diferents esmenes «*tendientes a corregir las indeterminaciones y las discriminaciones*».<sup>48</sup>

La següent intervenció va anar a càrrec de Manuel Fraga Iribarne. El diputat d'Aliança Popular va assenyalar cinc grans «*nudos de problemas*» en els quals s'havia d'arribar a un acord per acabar de perfilar la futura Constitució. El primer feia referència a «*cuestiones religiosas y morales*», el segon «*al necesario equilibrio entre la sagrada e indisoluble unidad de España, como nación y Estado nacional, y las autonomías*»,<sup>49</sup> el tercer «*a la forma del Estado*»,<sup>50</sup> el quart «*al sistema de libertades y principios rectores, en materia de configuración de un sistema económico y social, marco del derecho privado, familiar y social*»<sup>51</sup> i el cinquè «*a la organización de la justicia y las garantías constitucionales*».<sup>52</sup> Respecte a l'article 2, Fraga reafirmà el rebuig del seu partit a la introducció del terme *nacionalitats*. Els motius eren, «*con plena consciencia de la trascendencia histórica de su gesto*», impossibilitar «*las inevitables consecuencias de un pretendido derecho a la autodeterminación y a un Estado propio*».<sup>53</sup>

La sessió es va reobrir a les cinc de la tarda i el primer a intervenir va ser Joan Reventós, en representació del grup Socialistes de Catalunya. El polític català va defensar la compatibilitat de la nació espanyola «*entendida, como hay que entenderla jurídicamente, como el conjunto de todos los ciudadanos del Estado*» amb la nacionalitat, «*que no puede recibir privilegios por serlo, sino que ha de compartir con todas las regiones españolas el mismo derecho fundamental a la autonomía política*».<sup>54</sup> Com el grup Comunista, els socialistes catalans apostaven per una política autonòmica solidària, i es comprometien a «*defender hasta el final*» una Constitució en la qual l'estructura de l'Estat i la mateixa Constitució es fonamentessin en les autonomies. D'altra banda, Reventós alerta sobre el fet que la tan debatuda inclusió de la paraula *nacionalitats* en el text de l'article no era significativa si no existien unes garanties

46. *Diario de Sesiones...*, núm. 59, p. 2034. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 648.

47. *Diario de Sesiones...*, núm. 59, p. 2038. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 652.

48. *Diario de Sesiones...*, núm. 59, p. 2039. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 653.

49. *Diario de Sesiones...*, núm. 59, p. 2043. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 657.

50. *Diario de Sesiones...*, núm. 59, p. 2044. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 658.

51. *Diario de Sesiones...*, núm. 59, p. 2045. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 659.

52. *Diario de Sesiones...*, núm. 59, p. 2046. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 660.

53. *Diario de Sesiones...*, núm. 59, p. 2044. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 658.

54. *Diario de Sesiones...*, núm. 59, p. 2049. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 663.



constitucionals suficients que asseguressin l'estabilitat i l'aprofundiment del procés autonòmic.

A continuació, Miquel Roca, en representació de la Minoria Catalana, fent ús d'un to moderat, articulat a través d'un discurs historicista –cita Dou, primer president de la Junta Superior del Principat a las Corts de Cadis, i Francesc Cambó–, constata el fet que totes les formacions polítiques amb representació al Congrés coincideixen a reconèixer «*la realidad plurinacional de la nación española [...] punto final a viejas querellas internas, que sólo ha servido a los enemigos de la democracia y de la libertad*».<sup>55</sup> Roca reconeix Espanya com a nació i se suma a la proposta de construir «*un nuevo sentido de la unidad de España*» per la via autonòmica.

Tierno Galván,<sup>56</sup> en representació del Grup Mixt, considera que les disputes entorn de la paraula *nacionalitats* és un problema semiòtic que pot arribar a provocar situacions de trencament no desitjables. En aquest sentit, Tierno Galván aconsella a «*los compatriotas que pertenecen a algunas de las nacionalidades*»<sup>57</sup> que no les fomentin ja que «*no conviene de ninguna manera que germinen y puedan crecer*».<sup>58</sup> El discurs de Tierno Galván és d'una ambigüitat que ell mateix denuncia i a la qual qualifica de «*forzada*». Fa una crida a la moderació.<sup>59</sup>

Per últim, va prendre la paraula el representant del grup Basc, Xabier Arzalluz Antia. El discurs del diputat del PNB, a diferència del de Roca i Junyent, va ser més radical. Rebutja l'expressió *nació de nacions* per incongruent i critica el nou redactat de l'article 2, especialment la voluntat de remarcar incisivament la indivisibilitat d'Espanya, la seva unitat. Sobre aquesta qüestió, Arzalluz afirma: «*Puede haber una unidad mucho más indisoluble en una confederación que en un estado rigidamente centralizado*».<sup>60</sup> D'altra banda, considera que no és la Constitució la que es fonamenta en la unitat d'Espanya, sinó en tot cas aquesta la que ho fa en la Constitució. Una afirmació que ja havien expressat en les seves respectives esmenes els grups socialistes de Catalunya i del Congrés.

El dia 8 de maig es va celebrar la segona sessió de la Comissió al Congrés, sessió en la qual varen intervenir Unió de Centre i Democràcia Cristiana de Catalunya, Esquerra Catalana, Euskadiko Ezkerra i la candidatura Unitat Socialista del Partit Socialista d'Aragó. En representació d'Unió de Centre i Democràcia Cristiana de Catalunya, va intervenir Anton Cañellas Balcells. La coalició tenia dos diputats al Congrés i havia obtingut uns 200.000 vots. Cañellas, que es manifesta a favor d'un

55. *Diario de Sesiones...*, núm. 59, p. 2055. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 669.

56. Tierno Galván publicaria pocs anys més tard amb Antoni Rovira el llibre *La España Autonómica* (Barcelona: Editorial Bruguera, 1985), en el qual es recullen tots els estatuts d'autonomia aprovats fins a aquella data. A la introducció afirma que l'estructura de l'Estat espanyol té un caràcter federatiu «*garantizado por la existencia de fuerzas políticas, vinculadas a las Comunidades que conforman el Estado y hacen efectivas las potestades que la Constitución les atribuye*».

57. *Diario de Sesiones...*, núm. 59, p. 2061. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 675.

58. *Diario de Sesiones...*, núm. 59, p. 2062. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 676.

59. El Partit Socialista Popular, de Tierno Galván i Raúl Morodo, s'havia fusionat poques setmanes abans amb el Partit Socialista Obrer Espanyol. Sobre els motius que varen conduir a aquesta fusió, vegeu: MORODO, RAÚL. «Veintinco años de lucha por la democracia». *El País* (25 d'abril de 1978).

60. *Diario de Sesiones...*, núm. 59, p. 2064. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 678.



estat federal, reconeix l'estat autonòmic: «*lo aceptamos en primer lugar por espíritu de consenso y en segundo lugar porque sabemos apreciar el paso importantísimo que el reconocimiento de las autonomías supone en relación con los no muy lejanos intentos de reducción al uniformismo*».<sup>61</sup> Anima que es perdi la por al terme *nacionalitats* i que se n'assumeixi sense més preàmbuls l'existència. Quant a les transferències per part de l'Estat el discurs es fa més ambigu: «*las facultades que éstas [les autonomies] conscientemente creen que deben desarrollar y, por consiguiente, asumir*».<sup>62</sup>

A continuació, va prendre la paraula Heribert Barrera, representant d'Esquerra Catalana, del Front Electoral Democràtic. Com Arzalluz, no creu en l'expressió *nació de nacions*. Per al diputat d'Esquerra Catalana, Espanya és un Estat, no una nació: les nacions són aquelles a les quals el text de l'article 2 es refereix com a *nacionalitats*. En aquest sentit, Barrera acusa els diputats catalans d'emprar un doble discurs segons on el facin: «*No haré, como muchos políticos catalanes de todos los colores que utilizaron o utilizan ahora dos lenguajes: uno suave y plagado de eufemismos en Madrid y otro fuerte y contundente en Barcelona. Mi lenguaje sonará acaso duro a los oídos de algunos de ustedes, pero piensen SS. SS. que en Barcelona muchos lo consideran excesivamente moderado*».<sup>63</sup> El dirigent d'Esquerra també fa esment del terme *pàtria*, que també s'havia inclòs en el segon redactat del text de l'article 2: «*Si España no es una Nación, tampoco es una Patria [...] para nosotros, catalanes, nuestra única Patria es Cataluña*». Respecte a la unitat d'Espanya, Barrera especificarà que «*tiene identidad política, pero no tiene unidad nacional*».<sup>64</sup> El discurs del diputat va pujant de to quan parla dels símbols nacionals –la llengua, la bandera, l'himne–: «*La lengua en que les hablo es para mí, señores Diputados, una lengua perfectamente querida, pero, al fin y al cabo, una lengua extraña [...] Las dos banderas y los dos himnos de España que he conocido los respeto profundamente, pero nunca han despertado en mí la menor emoción; mi única bandera son las cuatro barras, por muchos siglos más antigua, y mi único himno es la «Canción dels Segadors», que evoca una guerra de catalanes contra el Rey de España*». Pel diputat d'Esquerra, les autonomies no s'han de sol·licitar ni autoritzar: és en tot cas l'Estat el que ha de ser legitimat a través de les cessions parcials de sobirania per part de les nacions que l'integren. A la sessió que va tenir lloc quatre dies més tard, el 9 de maig, els diputats catalans per Socialistes de Catalunya, Joan Reventós; pel Grup Parlamentari Comunista, Jordi Solé Tura, i per Minoria Catalana, Miquel Roca, varen desmarcar-se en les seves respectives intervencions del discurs nacionalista de Barrera. Tots varen coincidir en la seva argumentació: Barrera no expressava la voluntat de tot el poble català. El diputat va continuar insistint el mateix dia 9 en el dret a la sobirania de Catalunya.

Després de la intervenció de Barrera, va parlar el representant d'Euskadiko Ezquerria. Letamendia Belzunce va secundar i superar en bona mesura el discurs del diputat català en la forma i el contingut: «*Yo abogo por la independencia de la nación vasca. E insisto en la palabra independencia; pues como podré desarrollar en otro mo-*

61. *Diario de Sesiones...*, núm. 60, p. 2071. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 684.

62. *Diario de Sesiones...*, núm. 60, p. 2074. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 688.

63. *Diario de Sesiones...*, núm. 60, p. 2079. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 693.

64. *Diario de Sesiones...*, núm. 60, p. 2080. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 694

mento del debate, Euskadi no es para nosotros una región, ni una nacionalidad; es una nación»,<sup>65</sup> i critica, com havia fet Barrera amb els representants catalans, la postura de les forces d'oposició «que se llaman socialistas» i les amenaça: «si no sois fieles a vuestra herencia doctrinal política, que os obliga a defender este derecho [l'autodeterminació], si arrojáis una de estas opciones a la anticonstitucionalidad, no podréis lamentaros de la ilegalidad ni de sus efectos, que nadie desea, y menos que nadie los vascos».<sup>66</sup> Pérez-Llorca, a la sessió del dia 9 de maig, va respondre a Letamendia en el torn de rectificacions i al·lusions. El diputat va deixar clar que «en ningún momento la disponibilidad de entregar la vida constituye una legitimación de determinados ideales, mucho menos cuando va acompañada de la disponibilidad a quitar la vida, como ha ido acompañada en determinados procesos fuera y dentro de España».<sup>67</sup> Fraga Iribarne va ésser clar en el seu torn: «efectivamente, sí quedó claro que hemos oído a un portavoz de ETA».<sup>68</sup> Letamendia insistirà que ell no la representava: «ETA rechaza tener representantes parlamentarios».

Emilio Gastón Sanz, del Partit Socialista d'Aragó, va prendre el relleu a Letamendia. Es defineix com a republicà federal socialista, si bé reitera en diferents ocasions que sotmet les seves idees polítiques a la voluntat de consens. Respecte a l'article 2, Gastón considera que el redactat discrimina les autonomies considerades històriques de la resta. El diputat opta per no definir-les de cap forma, ni nacionalitats ni regions, i anima a seguir l'exemple d'Aragó: «nos llamamos simplemente Aragón y creemos que resulta suficiente».<sup>69</sup>

A la sessió del dia 8 es van posar de manifest les diferències existents entre els nacionalistes que defensaven l'encaix a Espanya a través d'un estat autonomista i els que defensaven el dret a l'autodeterminació i la sobirania de les nacions històriques. En el cas català entre Roca i Junyent, Cañellas Balcels i Heribert Barrera, i en el basc, entre Arzalluz i Letamendia.

L'endemà va continuar el debat general sobre l'article 2 amb la intervenció del diputat Hipólito Gómez de las Rocas, de la candidatura aragonesa Independent de Centre, que ja s'havia constituït en partit, el Partit Aragonès Regionalista. En aquest sentit, és important assenyalar que durant els debats parlamentaris sobre la Constitució participessin dos partits autonomistes d'Aragó i cap altre de la resta de l'Estat, ni tan sols el partit nacionalista gallec, tot i que els gallecs, com catalans i bascos, entraven en el sac de les anomenades *nacionalitats històriques*. Gómez de las Rocas, com Gastón, considera que establir diferències explícites entre nacionalitats i regions és discriminatori. El seu regionalisme és de caire econòmic. Amb la descentralització de l'Estat, Aragó, una de les regions més deprimides d'Espanya, podria disposar de més recursos. En aquest sentit, el diputat arriba a afirmar: «Despreciamos igualmente, nosotros lo hacemos sin escrúpulo, el temor a no parecer demasiado autonomistas».<sup>70</sup> El seu és un autonomisme possibilista, que defuig la confrontació amb

65. *Diario de Sesiones...*, núm. 60, p. 2084. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 698.

66. *Diario de Sesiones...*, núm. 60, p. 2085. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 699.

67. *Diario de Sesiones...*, núm. 61, p. 2106. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 720.

68. *Diario de Sesiones...*, núm. 61, p. 2111. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 725.

69. *Diario de Sesiones...*, núm. 60, p. 2091. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 705.

70. *Diario de Sesiones...*, núm. 61, p. 2096. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 710.

l'Estat perquè les «regions» que la practiquen no tenen «*más que una de estas indeseables desembocaduras: la desaparición de la región o su conversión en un nuevo estado*».<sup>71</sup>

El debat general sobre l'Informe de l'Avantprojecte va concloure amb la intervenció del ministre de Justícia d'UCD, Lavilla Alsina. Lavilla defineix Espanya històricament com «*una y varia*»<sup>72</sup> i defensa la nova redacció de l'article. Lavilla entén *nacionalitats* «*como expresión de identidades históricas y culturales que, para hacer auténticamente viable la organización del Estado, han de ser reconocidas y respetadas incluso en la misma dimensión política que les corresponde, en la fecunda y superior unidad de España*».<sup>73</sup> No es podia expressar millor el que UCD desitjava: una fórmula que no estava tan lluny de la que preconitzava Aliança Popular, tot i el seu interès per esborrar la paraula *nacionalitats* del text, ni els grups socialistes ni comunistes, ni les minories nacionalistes. En aquest sentit, tots d'alguna manera s'agrupaven entorn d'una idea: el reconeixement de les nacionalitats era bàsic per portar a terme la transició democràtica.

A la sessió, la Comissió va aprovar el segon Avantprojecte per 35 vots a favor, cap en contra i cap abstenció. A la resta de sessions, el text seria sotmès a debat particular. La quarta sessió, el dia 11, va estar dedicada al debat particular sobre l'article 1. A la següent, del dia 12, a l'article 2. Letamendia Belzunce va ser el primer a intervenir. El diputat basc va defensar el següent redactat: «*La Constitución se fundamenta en la plurinacionalidad del Estado español. La solidaridad entre sus pueblos. El derecho a la autonomía de las regiones y naciones que lo integran. Y el derecho a la autodeterminación de estas últimas*».<sup>74</sup> Proposava la possibilitat d'efectuar un referèndum entre el poble basc perquè fos aquest el que decidís, una consulta que hauria de tenir lloc cada vegada que es celebressin eleccions autonòmiques. Arias-Salgado, d'UCD, va continuar el debat en defensa de l'article, tot reconeixent que «*somos conscientes de los problemas que suscita la inserción del término nacionalidades. Pero también creemos que su desaparición podría engendrar otros mayores*».<sup>75</sup>

En el torn d'Aliança Popular, el diputat Licinio de la Fuente es va situar més a prop de Barrera i Letamendia que dels altres parlamentaris. Com ells, el diputat popular considerava que l'expressió *nacionalitats* no tenia sentit: o s'és una nació o s'és una altra cosa, però no nació. Una nació té dret a l'autodeterminació, a la sobirania, a constituir-se en estat: «*Nosotros entendemos, por ello, que la postura del señor Letamendia y del señor Barrera es congruente y que la postura de la Ponencia es, en este solo aspecto, incongruente; que encierra, en si misma, un principio de contradicción y de confusión*».<sup>76</sup> No cal assenyalar que Licinio de la Fuente no estava d'acord amb les tesis nacionalistes dels altres dos diputats, però tots tres compartien una mateixa idea: de nació, només n'hi pot haver una. Però també hi havia opinions en aquest

71. *Diario de Sesiones...*, núm. 61, p. 2097. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 711.

72. *Diario de Sesiones...*, núm. 61, p. 2102. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 716.

73. *Diario de Sesiones...*, núm. 61, p. 2103. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 717.

74. *Diario de Sesiones...*, núm. 66, p. 2263. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 805.

75. *Diario de Sesiones...*, núm. 66, p. 2267. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 809.

76. *Diario de Sesiones...*, núm. 66, p. 2271. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 813.

sentit entre els que defensaven una Espanya autonòmica, els quals trobaven rocambolesca la fórmula màgica de les «nacionalitats». Així, Francisco Tomás y Valiente, catedràtic d'història del dret de Salamanca aleshores, considerava que l'esquerra pel fet de no atrevir-se a emprar el terme *nació* per a definir les nacions històriques «ha inventado ese feo e impreciso de "nacionalidades" autónomas».<sup>77</sup>

Miquel Roca intentarà convèncer de la viabilitat del terme. Per al diputat català, les nacionalitats són nacions sense estat amb una personalitat cultural, històrica i política pròpia. En conseqüència, Espanya es defineix en una dualitat, la de l'Estat i la de la nació, que esdevé un estat plurinacional i a l'hora una nació de nacions. Les nacionalitats es vinculen a la nació que sí que ha esdevingut un estat en el passat històric.<sup>78</sup> Malgrat l'esforç de Roca i de Lavilla per convèncer de la viabilitat del terme, els diputats d'Aliança Popular i els de les minories nacionalistes no varen quedar convençuts. Carro Martínez, d'AP, i altres companys del seu partit varen continuar defensant l'eliminació de la paraula *nacionalitats* del text. El diputat gallec va ser taxatiu. Si les nacionalitats són nacions «no pueden vivir bajo la autoridad de un Estado extraño».<sup>79</sup> L'ombra del secessionisme, de l'autodeterminació, de la sobirania, s'amaguen darrere de cada una de les paraules de Carro. La intervenció posterior de Jarabo Payà, també d'AP, secundaria els arguments de Carro i explicitaria encara més aquest temor: «se está abriendo una fisura, se está, en definitiva, cubriendo una primera fase en un camino que puede llevarnos —yo no digo que sea así—, puede llevarnos a esa desintegración de la unidad de España».<sup>80</sup>

Arias-Salgado, en una intervenció mesurada com sempre, en la línia de Roca i Junyent, va defensar de nou l'ús de la paraula *nacionalitats*. Nega que aquestes tinguessin vocació de sobirania i es reafirma en la idea de nacions sense estat (i que no volen ser estats). El diputat centrista manifesta la necessitat de trencar amb el passat franquista. La Dictadura era un «régimen autoritario» i aquests règims es caracteritzen per «una concentración de poder y concentración de poder es igual a centralismo». Les conseqüències d'aquesta forma política i d'estructura de l'estat varen ser per a Espanya molt negatives: «El régimen, por su centralismo inherente, no resolvió la diversidad de España, negó la existencia de un conflicto real y ello ha contribuido a exacerbar el problema. Me atrevo a afirmar, porque creo que es una realidad, que la ETA es la hija del pasado inmediato».<sup>81</sup> Les paraules d'Arias-Salgado eren el producte d'una realitat immediata: ETA, un problema polític que determinaria bona part del debat constitucional. El que s'estava dient, en definitiva, era que la situació política no

77. Francisco TOMÁS Y VALIENTE afirmaria que «España es una nación y no es justificable [...] omitir o esconder su nombre bajo la vergonzante expresión de "Estado español". Pero tampoco hay razón para escandalizarse cuando se habla de nación catalana o valenciana o castellana. [...] La izquierda (y dentro de ella ya no sitúo las locas y violentas minorías independentistas) no habla de separatismo, sino de autonomía, de países autónomos, e incluso, por no atreverse a emplear el término nación, ha inventado ese feo e impreciso de "nacionalidades" autónomas» («España: sus naciones y sus clases sociales», *Diario 16*, 18 d'abril de 1978).

78. *Diario de Sesiones...*, núm. 66, p. 2275. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 817.

79. *Diario de Sesiones...*, núm. 66, p. 2278. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 820.

80. *Diario de Sesiones...*, núm. 66, p. 2284. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 826.

81. *Diario de Sesiones...*, núm. 66, p. 2281. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 823.

permetia un debat animat per les conviccions, per un ideari polític, sinó que els debats s'havien de subordinar a la realitat de l'Espanya de 1978. Una transacció que per AP no significava la fi del problema, com va posar de manifest Fernández de la Mora en la seva intervenció. El diputat popular combat la idea de nació de nacions per incongruent i assegura que la solució autonòmica no posarà fi al terrorisme: «*En una ocasión se nos afirmó que cuando se aprobara la amnistía general habríamos eliminado de la vida nacional el terrorismo en algunas regiones de España. Desgraciadamente ese pronóstico no se cumplió*». Per a Fernández de la Mora s'està cometent un greu error polític: «*Ahora se nos formula el pronóstico de que cuando incluyamos el concepto de nacionalidades eliminaremos también el terrorismo. Yo tengo la seguridad absoluta de que este pronóstico, desgraciadamente, no se cumplirá, porque el terrorismo no aspira a un regionalismo, no aspira a unas autonomías, sino que aspira clara y decididamente a una fórmula de independencia total, a la constitución de un Estado y, diría más, de un Estado marxista-leninista. Sólo cuando ese Estado se constituyera, posiblemente los protagonistas de esa acción violenta renunciarían a ella*».<sup>82</sup>

El regionalista aragonès Hipólito Gómez de las Rocas tornarà a fer ús de la paraula per a manifestar-se contrari al terme *nacionalitats* per insolidari amb la resta de les regions, mentre que Joan Reventós insistirà en si la Constitució es fonamenta en la unitat d'Espanya o és aquesta unitat la que es fonamenta en la Constitució. El dirigent socialista català opina que el text, molt més confús que el primer, continua sense garantir el dret a les autonomies. El grup Socialista del Congrés, a través de Peces-Barba, defensa la idea de nació de nacions i sosté el que Reventós havia exposat prèviament. Jordi Solé Tura coincidirà amb els dos grups socialistes en la conveniència d'incloure el concepte de solidaritat entre els pobles, que havia estat eliminat del segon text. Altres intervencions d'aquella sessió varen anar a càrrec de diputats d'AP i d'UCD, principalment. També hi va intervenir Xabier Arzalluz, si bé la seva intervenció va ser originada més per donar resposta a les al·lusions de les quals havia estat objecte que per formular noves propostes.

Finalitzat el torn d'intervencions, Pérez-Llorca Rodrigo, en nom de la Ponència, va llegir als membres de la Comissió el text redactat després del debat: «*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, Patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*».

El nou redactat proposat incorporava el concepte de «nació espanyola», que abans no apareixia; recuperava l'expressió «solidaritat entre pobles», i incorporava una nova paraula, garanteix<sup>83</sup> –*nació* i *pàtria* es remarcaven escrivint-les en majúscula. El nou text incorporava propostes d'AP i dels grups socialistes. Peces-Barba i

82. *Diario de Sesiones...*, núm. 66, p. 2290. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 832.

83. J. A. González-Casanova, com a assessor permanent de Peces-Barba, va insistir en la conveniència d'incorporar la paraula *garanteix* en relació amb el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions, per tal d'evitar que les Corts poguessin suspendre l'estatut d'autonomia mitjançant una simple llei ordinària del Congrés dels Diputats, com havia succeït al gener de 1935 amb l'Estatut d'autonomia i l'Estatut interior de Catalunya. Vegeu: GONZÁLEZ-CASANOVA, J. A. «Papers del Museu d'Història de Catalunya». A: *La Constitució espanyola de 1978*, op. cit., p. 8.

Reventós varen retirar les seves esmenes 327 i 247, respectivament, al·legant raons de «consens». Fernández de la Mora, d'AP, la número 63. Roca i Junyent, per Minoria Catalana, la 104, tot dient que «no se trata de que la redacción propuesta por la Ponencia sea la óptima; en todo caso, es quizá la menos mala».<sup>84</sup> En els mateixos termes s'expressava Solé Tura quan va retirar l'esmena 697 del Grup Parlamentari Comunista.

La Comissió Constitucional va votar el text de l'article. El resultat de la votació va ser el següent: 30 vots a favor, 2 en contra i 2 abstencions. Hi varen votar en contra Antonio Carro Martínez i Pedro Mendizábal Uriarte, d'AP, i es varen abstenir Francisco Letamendia, d'Euskadiko Ezkerra, i Emilio Gastón, del Partit Regionalista d'Aragó. Amb aquesta votació i la demanda d'Aliança Popular, de Gastón i del diputat Letamendia de reservar les esmenes per als vots al Ple, es va donar per finalitzat el debat de la Comissió Constitucional sobre l'article.

L'article 2 havia estat debatut i finalment votat per la Comissió el dia 12 de maig. El redactat presentava una diferència important amb l'últim text presentat per la Ponència en incorporar el terme *nació* per a definir a Espanya. La dualitat entre *nació* i *nacionalitat* complicava el text, però alhora posava de manifest les divergències existents entorn dels nacionalismes històrics i el reconeixement de la seva sobirania. El que s'atorgava era l'autonomia. Es tancava el pas a la possibilitat que les nacions històriques tinguessin oberta una via legal que els permetés constituir-se en un futur com a estats independents, fet que, si es produïa, esdevindria un delictes anticonstitucional. En darrer terme, només les Corts tindrien potestat per a aprovar, suspendre i derogar els estatuts d'autonomia de les futures comunitats autònomes. És en aquelles on es va decidir que residís la sobirania.

La Comissió es va tornar a reunir després del dia 12 de maig en divuit ocasions més per tractar els altres títols i articles de l'Avantprojecte constitucional. Les sessions varen finalitzar el 20 de juny de 1978 i la Comissió va elevar al Ple de la cambra un Dictamen<sup>85</sup> acompanyat de les esmenes i els vots particulars. Havien passat sis mesos des que el 5 de gener veié la llum el text del primer Avantprojecte i dos més des que es va començar a debatre a la Comissió. Alguns diputats, com Heribert Barrera, valoraven negativament aquest fet. Considerava que sis setmanes no eren suficients per a discutir un text tan llarg. Finalitzat el debat general i particular a la Comissió i redactat el Dictamen, en el qual es recollien diferents modificacions, el text havia de passar un altre filtre: el Ple del Congrés.

#### EL DEBAT AL PLE DEL CONGRÉS

El debat al Ple del Congrés dels Diputats va tenir lloc entre els dies 4 i 21 de juliol. Al llarg de dotze sessions, els diputats de la primera legislatura democràtica varen discutir i finalment votar el que esdevindria el *Texto de Proyecto de Constitución*. Els primers diputats que varen intervenir al Ple representaven les minories nacionalistes i autonomistes. En el debat general, Heribert Barrera va acceptar l'organització autonòmica com a mal menor, però no renunciava a la sobirania de les

84. *Diario de Sesiones...*, núm. 66, p. 2316, A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. I, p. 858.

85. El Dictamen va ser publicat al *Boletín Oficial de las Cortes* de l'1 de juliol de 1978, núm. 121.



nacionalitats, mentre que Gastón Sanz reincidia en la tesi que el text era insolidari en diferenciar nacionalitats i regions. Per la seva banda, Gómez de las Rocas insistia a garantir la unitat d'Espanya: «*Para nosotros España es una y fue una mucho antes del matrimonio de los Reyes Católicos. Cuando hablamos de Reconquista es justamente por eso, porque España fue una antes de la invasión árabe y para nosotros también es irrenunciable esa única nacionalidad. Nosotros no dejaremos de reivindicar ese principio*».<sup>86</sup> Gómez de las Rocas proposava vetar l'article 2.

Letamendia incidia en el seu rebuig a l'article i culpava els partits de l'oposició del fet que «*en aras del consenso*» haguessin abjurat dels seus propis programes polítics. Contrari al decret llei aprovat pel Govern en matèria antiterrorista, va demanar dos minuts de silenci per la mort de dos ciutadans bascos, Emilio Fernández Díaz i Rosario Arregui, morts pocs dies abans de la celebració de la sessió. El president del Congrés, Fernando Álvarez Miranda, va contestar a aquesta petició amb una informació factual: «*Simplemente, a efectos informativos y no valorativos, quisiera recalcar ante la Cámara el respeto a las minorías que la misma siempre ha tenido. Sobre, aproximadamente, diecinueve millones de votos emitidos en las elecciones del 15 de junio, los grupos o formaciones políticas que han intervenido en este turno [...] representan los votos siguientes [...]*». Les «*formaciones políticas*» que havien intervingut eren nacionalistes i regionalistes i el nombre de vots acumulats entre totes a les eleccions generals havia estat de 355.601. L'al·lusió era clara: les minories, a les quals s'havia donat el mateix protagonisme en les sessions del Congrés que a altres forces polítiques, eren allò que les definia: la representació d'una part molt petita del conjunt de l'Estat. Es varen produir diferents expressions de desaprovació a la cambra.

La intervenció de Fraga Iribarne no va variar de les altres que ja havia fet. Per la seva part, Santiago Carrillo va justificar la voluntat de consens davant aquells que com Letamendia criticaven que «*los parlamentarios que la forman [les Corts] ponen, a veces, más énfasis en buscar el acuerdo que en subrayar lo que les separa*».<sup>87</sup> Respecte a l'article 2, Carrillo accepta les expressions *pàtria comuna* i *la indissoluble unitat d'Espanya*.

Al debat general va seguir, a la mateixa sessió, el debat particular del primer i el segon articles amb les respectives votacions. Després de ser llegit pel secretari, Ruiz-Navarro y Gimeno, es va donar pas a les intervencions d'aquells diputats que havien mantingut les seves esmenes, sabent que la majoria de forces polítiques ja havien votat a favor del text acabat de definir el dia 12 de maig. Silva Muñoz, en defensa del vot particular d'AP, va reiterar que el seu partit considerava el text incongruent i incoherent. L'Estat nació no admetia altres nacionalitats; en canvi, sí que permetia una descentralització regional. D'una altra forma opinava Peces-Barba, qui sustentava la idea d'un estat supranacional, sense que aquest tipus d'organització hagués de comportar reivindicacions de caire independentista de les nacionalitats històriques que el conformessin. Martín Oviedo, d'UCD, i Solé Tura i Martín Toval, de Socialistes de Catalunya, varen defensar les postures dels seus grups sense incorporar elements nous.

86. *Diario de Sesiones...*, núm. 103, p. 3771. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. II, p. 1873.

87. *Diario de Sesiones...*, núm. 103, p. 3781. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. II, p. 1883.



Jordi Pujol, en representació de Minoria Catalana, va subratllar el protagonisme del seu grup en la incorporació del concepte *nacionalitats*. Amb un discurs ple de referències històriques, Pujol demana el reconeixement de la identitat de Catalunya com a nacionalitat diferenciada d'Espanya i nega que rebi un tracte de favor: «*No queremos tratos de favor ni los hemos tenido nunca, y me parece que después de esos cuarenta años hablar de trato de favor a Cataluña resulta, por lo menos, chocante*». <sup>88</sup> Defensarà la llengua com a fet diferencial del poble català. Les intervencions posteriors, entre les quals les de Fraga Iribarne, Xabier Arzalluz i, de nou, Letamendia, no varen aportar cap idea que no hagués estat especificada en altres intervencions.

Acabada la ronda d'intervencions es va procedir a la votació de l'article 2. Sobre 311 vots emesos, 278 es varen manifestar a favor i 20 en contra i 13 es van abstenir. L'article 2 ja no es tornaria a retocar. El text del Projecte de Constitució seria aprovat definitivament pel Ple del Congrés dels Diputats el 21 de juliol de 1978. Aquell dia varen morir a Madrid dos militars en un atemptat d'ETA. La votació va obtenir el següent resultat: 258 vots a favor; 2 en contra, un de Federico Silva Muñoz, d'AP, i un altre de Francisco Letamendia, d'Euskadiko Ezkerra, i 14 abstencions, les de la resta dels diputats d'AP i les d'Heribert Barrera i Joaquim Arana, d'ERC. Els vuit diputats del Partit Nacionalista Basc es varen absentar de la cambra per no haver de votar.

#### EL DEBAT AL SENAT

El text de Projecte de Constitució va ser lliurat de forma immediata a la Comissió de Constitució del Senat, obrint-se un termini per a la presentació d'esmenes fins al dia 7 d'agost. La Ponència designada per a l'estudi de les esmenes es va reunir entre els dies 8 i 17 d'agost, però no va redactar un informe oficial perquè simplement no va disposar del temps suficient per a escriure'l. El debat a la Comissió de la Constitució del Senat va ocupar disset sessions, entre els dies 18 d'agost i 14 de setembre. Com a resultat d'aquest debat, la Comissió va elevar al Ple de la cambra un Dictamen que es va publicar al BOC el 6 d'octubre, conjuntament amb els vots particulars. El Dictamen va ser publicat quan ja havien finalitzat els debats al Ple del Senat, que es varen celebrar al llarg de deu sessions, entre els dies 25 de setembre i 5 d'octubre. Com a conseqüència d'aquests debats, el Ple va aprovar un text que recollia diverses modificacions, *Modificaciones al Texto del Proyecto de Constitución*, i que era enviat al Congrés dels Diputats i publicat al BOC el 13 d'octubre de 1978.

Les esmenes presentades pels senadors al text constitucional varen superar les presentades en el seu dia al Congrés. Varen sumar un total de 1.128, de les quals 21 feien referència a l'article 2. Els senadors que varen presentar les esmenes varen ser Ramon Bajo Fanlo, esmena 1100; Juan de Arespachaga y Felipe, esmena 3, Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, <sup>89</sup> esmena 7; Progressistes i Socialistes Independents, esmena 9; Camilo José Cela y Trulock, esmena 129; Marcial Gamboa Sánchez-Barcaiztegui, esmena 169; Francisco Cacharro Pardo, esmena 194; Abel Matutes Juan, esmena 217;

88. *Diario de Sesiones...*, núm. 103, p. 3810. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. II, p. 1912.

89. Lorenzo Martín RETORTILLO BAQUER va publicar sis anys més tard *Materiales para una Constitución* (Madrid: Akal Editor, 1984), en què explica el seu pas pel Senat i els treballs constitucionals en què va participar.

Fidel Carazo Hernández, esmenes 225 i 226; Julián Marías Aguilera, esmena 228; Isaías Zarazaga Burillo, esmena 255; Juan María Bandrés Molet, esmena 290; Luis Sánchez Agesta, esmena 320; Luis Díez-Alegría Gutiérrez, esmena 381; Lluís Maria Xirinacs i Damians, esmena 444; Agrupació Independent, esmena 652; Luciano Sánchez Reus, esmena 821; Félix Calvo Ortega, esmena 822; Alejandro Royo-Villanova y Payá, esmena 823, i Senadors Bascos, esmena 982.

Les esmenes presentades no diferien bàsicament de les que els diferents grups parlamentaris havien presentat i debatut al Congrés dels Diputats. El senador Bandrés, del Grup Senadors Bascos, va proposar el text que Letamendia ja havia defensat al llarg de diferents sessions: «*La Constitución se fundamenta en la plurinacionalidad del Estado español. La solidaridad entre sus pueblos. El derecho a la autonomía de las regiones y naciones que lo integran. Y el derecho a la autodeterminación de estas últimas*». En canvi, l'esmena 982, presentada pels Senadors Bascos de forma conjunta, no afegia l'última frase. El text proposat era el següent: «*La Constitución se fundamenta en la unión, la solidaridad y el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran España*».<sup>90</sup>

Per la seva banda, Bajo Fanlo mantenia la línia de Bandrés en la redacció d'un nou text: «*1. El Estado español se fundamenta en la confederación de las naciones que lo integran, sin perjuicio del derecho a la libre autodeterminación de su futuro político, que se les reconoce constitucionalmente. 2. Cada nación está formada a su vez por una o varias regiones, las cuales tienen derecho a la autonomía basada en el principio de la descentralización administrativa. 3. La Constitución ampara y garantiza la solidaridad entre todas las naciones y regiones de España*».<sup>91</sup> Bajo defensava un estat federal i el dret a l'autodeterminació de les nacions.

Martín-Retortillo i Juan López Martos, del grup Progressistes i Socialistes Independents, substitueixen el terme *nacionalitats* pel de *regiones autónomas* i troben desafortunada l'expressió *comunitats autònomes*: «*dicha expresión se aplica, sin duda, a municipios y provincias, a colegios profesionales, a comunidades de regantes y a otras figuras organizativas, por lo que pierde toda su fuerza*».<sup>92</sup> També demanava la seva supressió Marcial Gamboa, del Grup Mixt, qui proposava que es canviés per «*La Constitución [...] reconoce el derecho a la autonomía administrativa de las regiones [...]*». El senador, en un moment del seu discurs, arriba a qualificar la unitat espanyola d'indestructible. Francisco Cacharro, també del Grup Mixt, secunda la proposta del seu company de grup; els motius seran evitar la possibilitat d'exercir el dret a l'autodeterminació. Isaías Zarazaga, Abel Matutes, Juan de Arespacochaga i Fidel Carazo, també del Grup Mixt, s'expressaran en les seves respectives esmenes en el mateix sentit. També ho va fer d'aquesta manera Díez Alegría, del Grup Parlamentari Independent, i l'escriptor i filòsof Javier Marías, d'Agrupació Independent, que proposava substituir «*nacionalidades y regiones*» per «*regiones o países*». La seva esmena va ser presentada pel senador Ollero Gómez, que la va justificar argumentant que el terme *nacionalitats* introdueix una discriminació clara respecte a les regions,

90. *Constitución Española...*, op. cit., vol. III, p. 2950 (133).

91. *Constitución Española...*, op. cit., vol. III, p. 2950 (167).

92. *Constitución Española...*, op. cit., vol. III, p. 2673.

però que, tenint en compte els trets històrics que les diferencien d'aquestes, poden ser definides com a *països*. D'aquesta forma, Marías proporcionava una alternativa al mot *nacionalitats*, una via que no permetia la reivindicació de la sobirania i el dret a l'autodeterminació. Sánchez Agesta, del Grup Parlamentari Independent, va proposar que «*la unidad indisoluble de la nación española*» es canviés per «*la unidad política de la nación española*», mantenint «*indivisible*». Les raons argumentades pel senador varen ser que es tractava d'una adjectivació reiterativa i que la unitat política espanyola conté un significat específic que la distingeix de les nacionalitats i les regions històriques. Per Sánchez Agesta, *nacionalitat* identifica un grup humà unit per vincles especials d'homogeneïtat cultural.

El Grup Progressistes i Socialistes Independents, a través de Villar Arregui, proposa la supressió de la frase «*pàtria comuna i indivisible de tots els espanyols*» per la seva reiteració amb la construcció «*indisoluble unidad de la nación española*». Per la seva banda, l'escriptor Camilo José Cela, de l'Agrupació Independent, va retirar la seva esmena. Aquesta proposava un text nou: «*La Constitución se fundamenta en la unidad de España, patria indivisible de los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía y la solidaridad recíproca de los países que la integran*». Cela va justificar aquests canvis per obvis i per evitar redundàncies (*indisoluble, indivisible, tots i totes*), i en el cas de *nacionalitats i regions* perquè no estaven ben definits i perquè «*Hablar de unas y otras, supone, además, un juicio de valor de alcances innecesariamente peligrosos. La nación española es España*».<sup>93</sup> El seu grup, que presentava una esmena en bloc, malgrat que argumentava que no feia cap canvi formal, sí que en feia de contingut proposant aquest nou text: «*La unidad de la nación española, por ser patria común e indivisible de todos los españoles, es indisoluble. La Constitución reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación española así como la solidaridad entre ellas*».<sup>94</sup>

Lluís Maria Xirinacs, del Grup Mixt, proposava un text completament diferent: «*La Constitución confederal reconoce y garantiza el derecho a la Autodeterminación de los pueblos que integran la Confederación y el derecho a la Autonomía de las regiones que la componen. Cada pueblo tiene derecho a su Estado. Cada Estado se regirá por su propia Constitución Nacional*».<sup>95</sup> Luciano Sánchez Reus, d'UCD, diferia del seus companys de grup del Congrés i proposava la substitució del terme *nacionalitats* pel de «*territorios y regiones*». Segons el senador, «*sería lamentable que la Constitución de 1978 sentara un pilar para acabar así con quinientos años de la Historia de España*».<sup>96</sup> Félix Calvo i Alejandro Royo-Villanova, també d'UCD, donaven suport a la seva proposta, però no aportaven cap alternativa a la paraula i deixaven en el text únicament *regions*.

El debat a la Comissió de Constitució del Senat va tenir lloc el 19 d'agost. No va aportar novetats per part dels senadors que havien presentat esmenes ni per aquells que formaven part de la Comissió. L'article 2 del Text del Projecte va ser aprovat per 21 vots a favor i 2 abstencions. El 25 de setembre es va celebrar la primera sessió del

93. *Constitución Española...*, op. cit., vol. III, p. 2717.

94. *Constitución Española...*, op. cit., vol. III, p. 2942.

95. *Constitución Española...*, op. cit., vol. III, p. 2851.

96. *Constitución Española...*, op. cit., vol. III, p. 2950 (61).

Ple del Senat, on es debatria de nou l'article 2. La sessió va començar amb uns minuts de silenci pels funcionaris dels Cossos de Seguretat morts per ETA. Hi varen intervenir Bajo Fanlo i Zabala Alcibar, del Grup Senadors Bascos. Aquest últim va expressar, en nom d'una part del grup, el seu assentiment a l'article 2. També Aguiriano Fornies, del PSOE; Rossend Audet, qui va aclarir que «*los catalanes tenemos una única nación que, por supuesto, es Cataluña. España es un estado*»;<sup>97</sup> González Seara, d'UCD; Montero Rodríguez, del PSOE; Marcial Gamboa; Díez-Alegria, i Javier Marías. El Dictamen redactat per la Comissió del Senat va ser votat amb un resultat de 140 vots a favor, 16 en contra i 11 abstencions.

El Ple del Senat va aprovar una sèrie de modificacions que varen ser resumides en un nou text constitucional: *Modificaciones al Texto del Proyecto de Constitución*. L'article 2 no havia canviat, però sí que s'havien millorat altres aspectes que afectaven les futures comunitats autònomes, com la modificació de la composició del Senat, al qual, a més dels quatre senadors per província, cada comunitat autònoma en designaria un altre i un més per cada milió d'habitants (article 68). En definitiva, s'augmentava la representació de les comunitats autònomes al Senat respecte al text constitucional anterior. En el capítol de les competències, les comunitats autònomes només podrien assumir les atribuïdes pels seus estatuts respectius. Desapareixia la possibilitat que l'administració central els traspasés altres competències diferents de les reservades exclusivament a l'Estat en virtut de l'article 148. El Senat va introduir algunes modificacions progressistes al text elaborat pel Congrés, com l'abolició de la pena de mort, llevat del període de guerra, un canvi proposat pels senadors de l'Entesa dels Catalans, però respecte al dret d'autogovern de les nacionalitats històriques no hi va haver cap canvi favorable i, en alguns casos, es va fer un pas enrere. Només un exemple: els estatuts d'autonomia. Aquests continuaven tenint la categoria de lleis orgàniques, però haurien de ser aprovats, a més de per la majoria absoluta del Congrés, per la majoria absoluta del Senat, segons l'article 80.

## EL TEXT DEFINITIU DE L'ARTICLE 2

El text que es va elaborar després del debat al Congrés i el redactat després del debat al Senat varen ser estudiats per una Comissió Mixta Congrés-Senat en diferents sessions secretes. La Comissió Mixta estava formada pel president de les Corts, Antonio Hernández Gil, alhora president de la Comissió; pels presidents del Congrés i del Senat, Fernando Álvarez de Miranda i Antonio Fontán Pérez; pels diputats Alfonso Guerra González (PSOE), José Pedro Pérez-Llorca (UCD), Miquel Roca i Junyent (Minoria Catalana) i Jordi Solé Tura (Grup Parlamentari Comunista), i pels senadors Fernando Abril Martorell (UCD), Antonio Jiménez Blanco (UCD), Francisco Ramos Fernández Torrecilla (Socialistes del Senat) i José Vida Soria (Socialistes del Senat).

La composició de la Comissió Mixta, amb sis membres d'UCD i sis representants dels grups nacionalistes, socialistes i comunistes, va permetre recuperar part del terreny perdut al Senat. Els estatuts, com a llei orgànica, haurien de ser aprovats per la

97. *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 58 (25 de setembre de 1978), p. 2900. A: *Constitución Española...*, op. cit., vol. IV, p. 4350.

majoria absoluta del Congrés, però aquesta majoria ja no seria necessària al Senat. També es varen reduir algunes competències exclusives de l'Estat, com la investigació científica, els recursos hidràulics i el medi ambient, i la normativa de l'exercici de les professions titulades, que havia estat introduïda pel Senat. En aquest sentit, es preveia la possibilitat que el patrimoni cultural de titularitat estatal fos gestionat per les comunitats autònomes (article 149).

El Dictamen de la Comissió Mixta va ser publicat al BOC el 28 d'octubre de 1978. L'article 2 no havia experimentat cap canvi des de la seva lectura per Pérez-Llorca el 12 de maig de 1978 al Congrés dels Diputats. Havia passat pel debat al Ple del Congrés, per les esmenes per part dels senadors, pel debat de la Comissió de Constitució del Senat, pel debat al Ple del Senat, per la Comissió Mixta... sense que se'n pogués ni una coma. Només la paraula *pàtria* va deixar d'escriure's en majúscula.

Finalment, el Dictamen elaborat per la Comissió Mixta va ser aprovat el 31 d'octubre pel Ple del Congrés amb 316 vots a favor, 6 en contra –els de Francisco Letamendia, d'Euskadiko Ezquerria, i Federico Silva Muñoz, Gonzalo Fernández de la Mora, Alberto Jarabo Payá, José Martínez Emperador i Pedro Mendizábal, d'AP– i 3 abstencions –dos dels diputats d'ERC, Heribert Barrera i Joaquim Arana. Al Ple del Senat va ser aprovat per 226 vots a favor, 5 en contra –les de Ramón Bajo i Juan María Bandrés, del Grup Senadors Bascos, i Félix Carazo, Lluís Maria Xirinacs i Marcial Gamboa, del Grup Mixt– i 8 abstencions –les de Manuel Irujo, Gregorio Monreal, Ignacio Oregui, Juan Ignacio Uría i Federico Zabala, del Grup Senadors Bascos; Rossend Audet i Àngel Salas Larrazábal, del Grup Mixt, i Luis Díez-Alegría, de l'Agrupació Independent.

El president de les Corts en va declarar formalment l'aprovació i el 3 de novembre, en virtut del Reial decret 2560/78, publicat al *Boletín Oficial del Estado* el dia 6, es va sotmetre a referèndum. El referèndum va tenir lloc un mes més tard, el 6 de desembre. Aquell dia, dels 26.632.180 ciutadans espanyols amb dret a vot, varen acudir a les urnes 17.873.301 (67,11%), dels quals 15.706.078 hi varen votar a favor (un 58,97% sobre el total del cens i un 87,87% sobre el total de vots), 1.400.505 hi varen votar en contra (un 5,25 del total del cens i un 7,83% del total de vots), 133.786 es varen abstenir (un 0,50% del total del cens i un 0,74% del total dels vots) i varen aparèixer 632.902 paperetes en blanc (un 2,37% del total del cens i un 3,54% del total dels vots).

A Catalunya, la campanya a favor de la Constitució va ser massiva. Tenia el suport del govern Tarradellas i la majoria de les forces polítiques parlamentàries. ERC proposava l'abstenció i els nacionalistes més radicals es dividien entre l'abstenció i el vot en contra. Finalment, a Catalunya hi va participar el 67,7% dels votants, dels quals un 90,4% hi va votar a favor, el 4,6 en contra i el 4,2 en blanc. Els percentatges són molt similars als de la resta de l'Estat espanyol. De totes maneres, és molt significatiu l'alt índex d'abstenció quan la Constitució es pot considerar com la fita més important de la transició democràtica a Espanya. Les grans manifestacions populars del passat immediat ja no tornarien. Les darreres, d'un gran simbolisme, com la de l'Onze de Setembre de 1977 i el 24 d'octubre del mateix any, ja no eren manifestacions de protesta, d'oposició, malgrat haver-se produït alguns incidents, com la mort de Carlos Gustavo Frecher i l'hospitalització de Rosario Garcia en estat molt greu a causa de l'actuació de la policia a la Diada. La certesa del resultat afir-

matiu del referèndum; la limitació de les transformacions produïdes pel canvi polític, fins aleshores més superestructurals que profundes; l'inici del desencís en comprovar, els ciutadans més compromesos amb la ruptura, que aquesta era limitada; l'agreujament de la crisi econòmica, i la normalització de la vida política, en definitiva, varen ser les causes principals de l'abstenció. Però també hem de tenir en compte un fet que González-Casanova ja va apuntar al maig de 1978: el «sentiment constitucional».<sup>98</sup> La llei fonamental de l'Estat apareixia abstracta i llunyana simplement perquè la majoria dels ciutadans no estaven acostumats a viure sota cap constitució democràtica. No existia una tradició i aquest sentiment al qual al·ludia González-Casanova no es podia improvisar.

La Constitució va ser sancionada pel rei Joan Carles I en finalitzar la sessió conjunta del Congrés dels Diputats i del Senat celebrada al Palau de les Corts el 27 de desembre. El 29 va ser publicada al *Boletín Oficial del Estado* número 311.1 i el mateix dia se'n van publicar al butlletí les versions balear (311.2), catalana (311.3), gallega (311.4), valenciana (311.5) i basca (311.6), per estricte ordre alfabètic. L'Espanya de les nacionalitats rebia de forma simbòlica la seva primera constatació oficial per part de l'Estat.

## CONCLUSIONS

L'article 2 de l'actual Constitució espanyola va ser l'article en virtut del qual l'organització de l'Estat espanyol esdevindria completament diferent de qualsevol altra estructura que hagués tingut en el passat. La seva càrrega política era excepcional en la mesura que significava una nova definició d'Espanya com a nació. L'article 2 va ser el cavall de batalla de la Constitució, el més difícil de consensuar. I és que el que s'estava posant sobre la taula era ni més ni menys que un dels problemes polítics més importants al qual els diferents governs espanyols s'havien enfrontat –i havien intentat donar resposta, d'una manera o una altra– al llarg del segle xx: els nacionalismes històrics. Ja fos sota la monarquia d'Alfons XIII, la república de Niceto Alcalá-Zamora i Manuel Azaña o la dictadura del general Franco. El govern d'Adolfo Suárez també va haver de donar una resposta, una solució, als nacionalismes històrics, sobretot el català i el basc (en menor mesura el gallec). Els partits nacionalistes, amb el suport dels partits d'esquerra, reivindicaven el dret de les nacionalitats històriques al seu autogovern i, el que era el més important, donaven sentit a la pròpia reivindicació, que era que es reconegués la seva sobirania. La nova Constitució havia d'establir, doncs, una nova articulació, un nou encaix, de les nacions històriques sense estat amb l'Estat espanyol del qual formaven part, nominalment, com a regions. El precedent històric immediat era l'estat que s'havia començat a construir durant la Segona República, entre 1931 i 1939, amb els governs autònoms i els estatuts d'autonomia de Catalunya i el País Basc.

L'Espanya fortament centralitzada del general Franco va sobreviure pocs anys a la seva mort. Tres anys més tard del seu traspàs, l'Estat espanyol es vertebrava en comunitats autònomes en virtut de l'article 2 i el títol VIII de la Constitució. Cada comunitat tindria el seu propi govern i el seu propi parlament. S'havia donat una res-

98. Vegeu: GONZÁLEZ-CASANOVA, J. A. «El sentimiento constitucional». *Tele/Expres* (26 de maig de 1978).



posta respectable, que no vol dir satisfactòria, a les demandes dels nacionalistes catalans i bascos, però, també, per a evitar el recel d'aquells que temien per la unitat d'Espanya i d'aquells que defensaven una fórmula igualitària i solidària entre tots els seus pobles. Es va optar per generalitzar el procés, permetent que totes les regions, fossin nacions històriques o no, poguessin accedir al règim autonòmic. La Constitució, doncs, va reconèixer el dret a l'autogovern de les nacions sense estat, però alhora va impedir que aquestes se singularitzessin de la resta de regions de l'Estat generalitzant aquest dret.

El debat sobre l'article sorgirà entorn de l'ús de la paraula *nacionalitat* per a definir les nacions històriques sense estat i el de la paraula *nació* per a definir l'Estat espanyol. En definitiva, el debat s'establia entre aquells que defensaven la idea que de nació només n'hi pot haver una i els que defensaven l'existència d'altres nacions que, com és el cas de Catalunya, havien tingut un estat propi durant molts segles. Al darrere d'aquesta qüestió, s'estava debatent sobre sobirania, sobre si la sobirania pertanyia de manera única i exclusiva a l'Estat espanyol o si, com a nacions històriques, aquestes també eren sobiranes i, per tant, tenien el dret a dirigir els seus destins, el dret a l'autodeterminació i, en darrer terme, el dret a establir una relació de tu a tu amb l'Estat espanyol.

Definir com a *nacionalitats* les nacions sense estat va ser una solució de compromís. D'aquesta manera es donava satisfacció a aquells que defensaven que Espanya era l'única nació de l'Estat; es tranquil·litzaven les consciències dels gran partits espanyols, fossin de dretes, com Aliança Popular, de centre, com Unió de Centre Democràtic, o d'esquerra, com el Partit Socialista Obrer Espanyol, i per una altra banda, també s'acomentaven, més o menys, partits nacionalistes com Convergència Democràtica de Catalunya o el Partit Nacionalista Basc.

Després de molts debats, primer a les sessions de treball de la Ponència que va redactar l'Avantprojecte, després a la Comissió Constitucional i més tard al Congrés dels Diputats, al Senat i a la Comissió Mixta Congrés-Senat, el text de l'article es va redactar de la següent manera: «La Constitució es fonamenta en la indissoluble unitat de la Nació espanyola, Pàtria comuna i indivisible de tots els espanyols, i reconeix i garanteix el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions que la integren i la solidaritat entre totes elles». El text no havia canviat des de l'última modificació feta a la Comissió Constitucional, la qual cosa no vol dir que els debats al Congrés i al Senat que varen fer-se després no fossin especialment durs. Aquells que defensaven postures nacionalistes radicals, fossin espanyolistes o tot el contrari, coincidien en la seva definició de *nació*. En aquest sentit, les paraules pronunciades al Congrés dels diputats per Manuel Fraga Iribarne, d'Aliança Popular, les d'Heribert Barrera, d'Esquerra Republicana de Catalunya, o les de Letamendia Belzunce, d'Euskadiko Ezquerria, coincidien. Per a Manuel Fraga, l'expressió *nacionalitats* no tenia sentit perquè o s'és una nació o s'és una altra cosa, i per a ell l'única nació era Espanya. Per a Heribert Barrera, les autèntiques nacions eren aquelles que s'havien definit a l'article com a nacionalitats, i per a Letamendia, Euskadi no era ni una regió ni una nacionalitat, sinó una nació.

El text, al qual donaven suport els dos partits majoritaris al Congrés, que eren Unió de Centre Democràtic, liderat per Adolfo Suárez, i el Partit Socialista Obrer



Espanyol, liderat per Felipe González, va ser aprovat, finalment, sense que la paraula *nacionalitat* hagués estat suprimida, però a canvi el text es va reforçar explícitament amb la idea de la unitat d'Espanya, qualificant-la d'indissoluble i indivisible, fins al punt de ser un text perceptiblement reiteratiu, ambigu, però que no deixava de manifestar una contradicció latent. La participació en el redactat definitiu dels militars posava de manifest la feblesa de les forces democratitzadores, durament reprimides al llarg de quaranta anys, i la supeditació dels reformadors provinents del franquisme a les consignes unitaristes, que no només provenien dels partits clarament contraris al reconeixement dels drets d'autogovern de les nacionalitats històriques.

Així mateix, el debat sobre l'organització de l'Estat, en definitiva, sobre nacionalisme i sobre sobirania, va ser molt més intens que aquell que era previsible que així ho fos, que era el de si Espanya havia de ser monàrquica o republicana. Aquest debat, partits majoritaris com el socialista i el comunista, que havien defensat la república com a forma d'estat, pràcticament ni el van plantejar. En canvi, la qüestió sobre nació i nacionalitats va protagonitzar la vida parlamentària de les Corts constituents espanyoles durant molts mesos. Va ser el més important, fins al punt que se li dedica tot un capítol en el títol VIII de la Constitució.

Probablement, és aquest article un dels més significatius, el més original de la Constitució, el qual, deixant de banda els estats d'estructura federal, configura el sistema més descentralitzat de les constitucions europees, fins al punt que algú ha dit que, al darrere de la configuració autonòmica de l'Estat espanyol, s'hi amaga una estructura que comparteix molts trets amb els estats explícitament federals.

Exclosos els dos posicionaments extrems –els de la dreta neofranquista, representada per Aliança Popular, i el sector més radical del nacionalisme, representat per Esquerra Republicana de Catalunya i Euskadiko Ezkerra–, l'acord entre Unió de Centre Democràtic, el Partit Socialista Obrer Espanyol i el Partit Comunista Espanyol, amb el consentiment dels dos partits nacionalistes majoritaris, Convergència Democràtica de Catalunya i el Partit Nacionalista Basc, no va ser tan difícil com s'hauria pogut preveure.

Una vegada més en la història contemporània espanyola, l'autonomia no va deixar de ser una concessió, una gràcia –bé que fruit d'una àmplia pressió popular al País Basc i a Catalunya–, de les Corts espanyoles, que són, en darrer terme, les úniques que tenen potestat per a sancionar i dissoldre els governs autònoms. És el que havia passat també –i en aquest sentit no hi ha cap diferència– a les Corts republicanes de 1932 i el que s'havia apuntat ja en els debats no reeixits sobre els projectes d'estatut d'autonomia de Catalunya a les Corts monàrquiques de la segona dècada del segle xx.

La Constitució de 1978 reuneix dues cultures, la unitària i l'autonomista, i l'eix vertebrador d'aquest encaix va ser la paraula *nacionalitats*. S'hi concentraven aquestes dues tradicions i a partir d'aquesta paraula s'establia una nova estructura, una nova organització territorial de l'Estat. En síntesi, no podem analitzar els debats sobre l'article 2 des d'una perspectiva d'alternatives polítiques. No hi havia dretes, centres o esquerres, sinó diferents visions sobre l'estructura de l'Estat, independentment que es defensessin tesis conservadores o progressistes.

## *Los parlamentarios de la Restauración: intermediarios entre los municipios y el Estado central. El caso del Ayuntamiento de Valladolid (1875-1897)*

JUAN MANUEL OLCESE ALVEAR, *Universidad de Valladolid*

La presente comunicación gira en torno al papel desarrollado por los parlamentarios elegidos en la circunscripción vallisoletana entre 1875 –inicio de la Restauración– y 1897 –muerte de Cánovas–, en una época en que los favores clientelares condicionaban la gestión de los entes locales. Para ello me he valido de unos sólidos fondos documentales constituidos, esencialmente, por los libros de actas del Ayuntamiento de Valladolid y por la prensa periódica, además de diversos boletines y una rica y variada bibliografía.<sup>1</sup>

En primer lugar mostraré las distintas interpretaciones que existen sobre el complejo fenómeno del caciquismo, después analizaré el decisivo rol de intermediación para el buen funcionamiento de los municipios, por último, descendemos al plano concreto del consistorio pinciano y estudiaremos los distintos favores llevados a cabo por los parlamentarios.

### **El caciquismo**

En repetidas ocasiones hemos escuchado que no existe la Historia, lo que existen son los historiadores.<sup>2</sup> Esta frase cobra su máximo sentido a la hora de estudiar el caciquismo como nota predominante de la España de la Restauración, ya que

1. Estamos familiarizados con todo ello porque guarda relación con nuestra tesis doctoral en curso, titulada *El Ayuntamiento de Valladolid (1875-1897): política y gestión*, dirigida por Jesús María Palomares Ibáñez, catedrático emérito de historia contemporánea de la Universidad de Valladolid.

2. La Historia tiene que ser la respuesta –elaborada a base de documentos– a una pregunta que el historiador le hace al misterioso pretérito, porque tiene capacidad, curiosidad e inteligencia. Por lo tanto, doy por sentado que el valor de la Historia se halla sometido al historiador, porque cuanto más preparado esté, intelectualmente hablando, mayor cantidad de tesoros podrá sacar del pasado. En palabras de Enrique Moradiellos, «la labor del historiador no es una mera descripción de los hechos del pasado. Su tarea consiste en la construcción de un pasado histórico en forma de relato narrativo y a partir de las reliquias, de las pruebas y fuentes documentales primarias legadas por el pasado, mediante un método inferencial e interpretativo en el cual es imposible eliminar al propio sujeto gnoseológico. Y de ello surge la imposibilidad del investigador de prescindir en su interpretación de su sistema de valores filosóficos e ideológicos, de su experiencia política y social, de su grado de formación cultural». MORADIELLOS, Enrique. *El oficio del historiador*. Madrid: Siglo XXI, 1994, p. 9.

múltiples y variadas son las interpretaciones que se fijan sobre este tema. Y no podemos olvidar que sin interpretación no hay Historia.

La primera interpretación que nos encontramos es la de Joaquín Costa, el principal teorizador del regeneracionismo, que en 1902 definió a la Restauración como un régimen de «oligarquía y caciquismo».<sup>3</sup> El intelectual aragonés critica despiadadamente el caciquismo desde un punto de vista ético, más que científico. Habla de unos políticos inmorales, de escasa talla intelectual..., para Tuñón de Lara «Costa fue agudo crítico, tremendo debedador de los males».<sup>4</sup>

Costa critica la esencia de la «España oficial», el caciquismo como sistema de dominación política, el Ejército como instrumento político y no de defensa nacional.

En *Oligarquía y caciquismo* [...], escribe:

La forma de gobierno en España es una monarquía absoluta cuyo rey es Su Majestad el Cacique...

No hay Parlamento ni partidos; sólo hay oligarquías.

Ortega y Gasset y Manuel Azaña también están dentro de la crítica regeneracionista al sistema de la Restauración, pero ya como miembros de la generación siguiente.

Ortega es un pensador volcado a pensar el problema de España como nación, es decir, su pensamiento político va íntimamente unido a su filosofía. En 1914, dentro de su etapa fenomenológica, escribe *Nueva y vieja política*, en la que expone su famosa distinción entre la *España oficial* y la *España real* como dos Españas que viven juntas y que son perfectamente extrañas.<sup>5</sup>

Ortega intentaba regenerar al pueblo español, para crear un pueblo sano, ya que España estaba enferma y sin ilusiones. No en vano para Ortega «la Restauración significa la detención de la vida nacional».<sup>6</sup>

Por su parte, Manuel Azaña también escribió sobre el caciquismo,<sup>7</sup> porque quería una «nueva» España librada del lastre del caciquismo, el militarismo y el clericalismo. Azaña quizás no es un historiador en el sentido pleno de la palabra, pero sí que tiene un pensamiento histórico sólido, fruto de muchas horas en las bibliotecas y por eso ve en la historia un caudal de conocimientos que permite entender y abordar los problemas del presente.

El caciquismo de la Restauración había recibido un tratamiento bastante asiduo por parte de las promociones de preguerra (Costa, Macías Picavea, Posada, Azaña, Ortega...), pero tras la guerra civil, las décadas de los cuarenta y de los cincuenta serán las de la condena oficial del siglo XIX, basada doctrinalmente en las posicio-

3. COSTA, Joaquín. *Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España. Urgencia y modo de combatirla*. Madrid: Ediciones de la Revista del Trabajo, 1975 (ed. or. 1902).

4. TUÑÓN DE LARA, Manuel. *La España del siglo XIX*. Madrid: Akal, 2000, vol. II, p. 108.

5. ORTEGA Y GASSET, José. *Obras completas*. Madrid: Revista de Occidente, 1966, 7.ª edición, p. 273.

6. *Ibidem*, p. 280.

7. AZAÑA, Manuel. *Obras completas*. México: Oasis, 1966-1968.

nes menéndezpelayistas.<sup>8</sup> La Restauración sufrirá críticas porque monarquía y parlamentarismo son ideales contrarios a los defendidos por Franco, así se borra de los planes de estudios y por lo tanto no surgen nuevos estudios sobre el caciquismo. Esto es lo que lleva a Jover Zamora a hablar de «esa condena global que la historiografía nacionalista había lanzado sobre el nefasto siglo XIX, haciéndolo responsable, tras un juicio sumario, del abismo existente entre la historia soñada o pretérita –Reyes Católicos, época de los Austrias– y de la España real que vive los duros tiempos del imperialismo; condena que tras la guerra civil recibirá un cierto refrendo oficial».<sup>9</sup>

Tendremos que esperar hasta los años sesenta para ver surgir otra interpretación del caciquismo. Tuñón de Lara, desde la Universidad de Pau y como representante de la historiografía marxista, critica despiadadamente el caciquismo desde una visión científica. Lo incluye en un concepto lógico de lucha de clases y de conflicto, el caciquismo es la dominación de un bloque de poder, formado por oligarquías terratenientes, sobre las clases populares; para esta dominación se basan en un poder económico.<sup>10</sup>

En los años setenta, aparece una nueva corriente en la línea de la historiografía liberal inglesa encabezada por José Varela Ortega, que interpreta el caciquismo en una clave política, en el sentido de que hay unos grupos en torno a los partidos políticos que utilizan la administración para llevar a cabo sus propios programas. El caciquismo es un medio para tener el poder político gracias a los amaños, pero no es una lucha social, ni económica.<sup>11</sup> Esta visión se contrapone totalmente a la interpretación materialista y considera que el poder económico no está debajo del poder político. En el fondo es mucho más benévola con el caciquismo. Dentro de esta línea liberal también destaca la tesis doctoral de Javier Tusell.<sup>12</sup> A ambos hay que reconocerles la renovación que supusieron sus trabajos respecto a la anterior historiografía de la Restauración, su voluntad de comprender y explicar el sistema político superando el marco exclusivamente madrileño.

8. Menéndez Pelayo, como tradicionalista por antonomasia y mejor exponente de la tradición contrarrevolucionaria española, se ha ganado con creces los calificativos de antiilustrado y de antiliberal por excelencia, porque considera que la crisis española comienza en el siglo XVIII y se agudiza en el XIX. De ahí sus palabras en *Historia de los heterodoxos españoles*: «dos siglos de incesante y sistemática labor [...] han conseguido no renovar el modo de ser nacional, sino viciarle, desconcertarle y pervertirlo».

9. JOVER ZAMORA, José María. *El siglo XIX en España: doce estudios*. Barcelona: Planeta, 1974, p. 13.

10. El caciquismo sólo es posible en un país de gran propiedad agraria. El cacique es el rico del pueblo, él mismo es terrateniente o representante del terrateniente de alcurnia que reside en la Corte [...]. El caciquismo, como el feudalismo, tiene estructura piramidal partiendo del burgo o aldea. TUÑÓN DE LARA, Manuel. *La España..., op. cit.*, p. 44-45. La interpretación del bloque de poder dominante aparece constantemente en toda la extensa obra de Tuñón, mención especial merece *Estudios sobre el siglo XIX español*. Madrid: Siglo XXI, 1972.

11. Evidentemente, no debemos olvidar el elemento coercitivo que existía en la relación caciquil pero tampoco exagerarlo. El caciquismo era también, y hasta principalmente, un pacto cuyo funcionamiento descansaba en el consenso, más que en la imposición violenta, y vivía no tanto de la represión, como gracias a la indiferencia; no era la abstención a lo que el Gobierno obligaba, sino de lo que se aprovechaba. VARELA ORTEGA, José. *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones de Historia, 2001, p. 502.

12. TUSELL, Javier. *Oligarquía y caciquismo en Andalucía (1890-1923)*. Barcelona: Planeta, 1976.

Las obras de Tuñón y de Varela Ortega siguen teniendo un enorme valor en la actualidad, sin embargo, en los últimos años ha surgido una nueva interpretación del caciquismo, la denominada historia social del caciquismo. Así, mientras antes se hablaba de prácticas «caciquiles», ahora parece que estas prácticas están en vías de dignificación por la elevación a la categoría de «clientelares»,<sup>13</sup> este concepto hace desaparecer el descrédito y la condena moral. La sociedad de la Restauración se acostumbró al mundo clientelar: la solicitud de un puesto de trabajo, la rebaja de una multa, la anulación de un traslado de destino, la petición de un pequeño aumento de sueldo, la publicación de un libro y toda la larga casuística de reclamaciones e intereses que se pueda imaginar, buscaron el favor privado gestionado por un notable como vía de presentación. El favor y la recomendación ya se habían practicado en la anterior época isabelina, pero ahora adquirieron un desarrollo sin precedentes: el pacto político canovista amplificó el recurso al poder público como fuente de recompensas clientelares y muchos se sintieron privilegiados por poder vivir dentro de la dependencia hacia un buen patrono.<sup>14</sup>

Se formaron así redes de patronos y clientes, personas desiguales por status y situación económica, unidas por lazos informales, no escritos e independientes de cualquier institución o ley, que intercambiaban recursos o servicios entre sí, normalmente de importancia más crucial para el cliente que para el patrón; aquellas relaciones tenían, además, un carácter particularista, difuso y afectivo, iban acompañadas de un fuerte sentido de lealtad y solidaridad, y tendían a durar toda la vida.<sup>15</sup>

Otra obra donde claramente se expone la interpretación social del caciquismo es *Elites castellanas de la Restauración*, dirigida por Pedro Carasa, en la que colaboraron varios profesores del Departamento de Historia Moderna, Contemporánea y de América de la Universidad de Valladolid. En ella se dice que la sociedad española era una sociedad rural, tradicional, con un alto número de analfabetos, acostumbrada a las obediencias de las viejas autoridades y a esta sociedad se la obliga a participar en un Estado representativo, moderno, a votar por ideologías, y la sociedad española no está preparada, no entiende estos conceptos. Existe un salto enorme, no hay entendimiento, y este salto lo tienen que llenar los intermediarios, es decir los caciques, que, por un lado como propietarios, conectan con la subordinación rural y, por otro, como abogados conocen la administración y el funcionamiento del Estado, de ahí que sean el puente que une estos dos mundos. De todas las elites castellanas puede decirse que actuaron de intermediarias entre la sociedad local que representaban y el poder central del Estado y de los partidos.<sup>16</sup>

Al hilo de esto, Álvarez Junco señala que las interpretaciones recientes del caciquismo se centran, no tanto en el clásico rol de patronazgo, como en el de interme-

13. ROBLES EGEA, A. (coord.). *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*. Madrid: Siglo XXI, 1996.

14. PEÑA GUERRERO, María Antonia y SIERRA, María. «Andalucía». En: VARELA ORTEGA, José (dir.). *El poder de la influencia. Geografía del caciquismo en España (1875-1923)*. Madrid: Marcial Pons. Ediciones de Historia. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, p. 26.

15. DARDÉ MORENO, Carlos. *Alfonso XII*. Madrid: Arlanza Ediciones, 2001, p. 129.

16. CARASA SOTO, Pedro (dir.). *Elites castellanas de la Restauración*. Vol. II: *Una aproximación al poder político en Castilla*. Valladolid: Junta de Castilla y León, 1997, p. 116.

diación, gracias a sus contactos estratégicos con quienes poseen control directo sobre los recursos, un rol de intermediarios descrito a veces como «guarda-barreras» o también como *brokers*.<sup>17</sup>

Esta visión completa los anteriores paradigmas económicos y políticos.

En la actualidad los estudios sobre el caciquismo han experimentado un gran avance gracias, por un lado, al acercamiento a las demás ciencias sociales, que incorpora la historiografía española al diálogo que otras han mantenido con la sociología, ciencia política y la antropología de diversos matices; y por otro, aunque en estrecha relación con ésta, la profundización de los estudios locales en la complejidad del fenómeno.<sup>18</sup> Fruto de todo ello es la reciente obra dirigida por el propio Varela Ortega.<sup>19</sup>

Descendiendo al plano concreto de nuestra investigación, en la que el Ayuntamiento de Valladolid es el agente objeto de estudio, debemos tener en cuenta las observaciones de Javier Moreno Luzón sobre las prácticas clientelares en el Ayuntamiento de Madrid durante la Regencia:

Tanto la estructura social como la política de Madrid favorecían la adopción de prácticas clientelares. Los ediles formaban parte de las clientelas partidistas estatales, y a ellas obedecían cuando les correspondía asignar puestos, conducir un proceso electoral o intervenir en las sesiones municipales. Esto contribuía a crear una sensación de arbitrariedad y abandono de los asuntos locales.<sup>20</sup>

Sin olvidarnos de lo que nos recuerda el profesor Palomares para la etapa comprendida entre 1900 y 1936:

Aunque merece la pena recordarlo, tanto los diputados como los concejales representan individual y colectivamente a la Nación o al Municipio, tampoco los gestores locales se vieron libres de seguir las pautas partidarias y los intereses de clase y formaciones políticas a que pertenecían, olvidándose de defender los intereses generales de la población, si bien siempre manifestaron hacerlo en beneficio de la ciudad.<sup>21</sup>

La arbitrariedad y el abandono en los asuntos municipales no pasarán desapercibidos para el electorado, consciente del escaso valor de su voto, ya que lo decisivo eran las artimañas y los fraudes electorales, por eso la indiferencia y la alta abstención serán las notas dominantes de los comicios. Es decir, eran perfectamente conscientes, por un lado, de las lacras del sistema y, por otro, de la dejadez y parsimonia

17. ÁLVAREZ JUNCO, José. «Redes locales, lealtades tradicionales y nuevas identidades colectivas en la España del siglo XIX». En: ROBLES EGEA, A. «Política en...», *op. cit.*, p. 71-94.

18. MORENO LUZÓN, Javier. *Romanones. Caciquismo y política liberal*. Madrid: Alianza Editorial, 1998, p. 17.

19. VARELA ORTEGA, José (dir.). «El poder...», *op. cit.* Obra realizada por varios especialistas en el caciquismo que, por razones operativas, adoptan el marco de las actuales comunidades autónomas (junto con Cuba y Puerto Rico) como un primer criterio para organizar especialmente el tema, conscientes de su carácter anacrónico en la España de la Restauración.

20. MORENO LUZÓN, Javier. «Romanones...», *op. cit.*, p. 73-74.

21. PALOMARES IBÁÑEZ, Jesús María. «Partidos políticos y política municipal (1900-1936)». En: Varios autores. *Valladolid. Historia de una ciudad. Tomo III. Época contemporánea*. Valladolid: Ayuntamiento de Valladolid e Instituto Universitario de Historia «Simancas», 1999, p. 966.

de los concejales. Algo perfectamente lógico dentro del tinglado clientelar de la época, donde era más provechoso para el municipio interceder ante los parlamentarios, o el ministro de turno, que asistir a las sesiones del pleno municipal.

Por lo tanto, la definición de «desmovilizadas» parece más correcta para definir estas actitudes, las cuáles están en íntima conexión con el clientelismo de la Restauración. La explicación histórica de este fenómeno desmovilizador, vinculado al enorme desprecio de la ley que caracteriza al sistema de la Restauración, y las concretas funciones de intermediación que ejercían los parlamentarios y el consistorio pinciano se encuentra en las páginas que siguen.

Pero antes de entrar de lleno en la materia, es de justicia dejar bien clara una idea que a veces conduce a confusión, y es que el caciquismo, al contrario de lo que muchos creen, no fue un fenómeno exclusivo de España, sino que también se dio, con mayor o menor intensidad, en otros muchos países. El caso más similar al español fue el italiano. Manuel Suárez Cortina realizó una perspectiva comparada del transformismo italiano con el turno español, donde mostró una notable semejanza en el funcionamiento de ambos sistemas:

Clientelar, pactista, la práctica trasformista constituyó algo más que una fase determinada de la vida política italiana [...]. En uno y otro país el dominio político correspondió a un sistema económico-social y político dual [...] con unos partidos de notables, caracterizados por la inexistencia de una estructura moderna, en la que los componentes doctrinales constituyeron realidades subordinadas a la verdadera naturaleza clientelar y caciquil de la red social y política sobre la que se asentaron. El caciquismo, expresión del peso de las relaciones de patronazgo y clientelismo, conformó más allá de la división nacional, de la aplicación de las normas constitucionales una realidad común a la Europa mediterránea.<sup>22</sup>

El propio Edward Page estudió la incidencia del caciquismo en diversos países europeos, comparando los del norte con los del sur. Llegó a la conclusión de que el caciquismo tuvo mucha más fuerza en los países del sur como España, Italia y Francia debido a que en estos últimos existía un enorme salto entre el centralismo oficial y el localismo real. Ese salto lo tenía que suplir el caciquismo. Por ejemplo, en la Francia de la III República el clientelismo tuvo mucha importancia y en algunas zonas italianas se dio, incluso, hasta en épocas recientes, ya terminada la II Guerra Mundial.<sup>23</sup>

En cuanto a los países escandinavos y Gran Bretaña, según este autor, el fenómeno del caciquismo también se dio, pero su incidencia fue mucho menor debido a varias causas –antropológicas, económicas, de modernización de la sociedad, etc.– y todo ello repercutió en la política ya que en los países del norte los políticos tuvieron que hacer promesas universales y no prometer beneficios particulares a sus clientes.<sup>24</sup>

22. SUÁREZ CORTINA, Manuel. «Transformismo y turno: dos versiones latinas de la política liberal europea de la Belle Époque». En: CASMIRRI, Silvana y SUÁREZ CORTINA, Manuel (ed.). *La Europa del Sur en la época liberal: España, Italia y Portugal. Una perspectiva comparada*. Santander, Casino: Universidad de Cantabria y Università di Casino, 1998, p. 238-239.

23. PAGE, Edward C. *Localism and Centralism in Europe: The Political and Legal Bases of Local Self-Government Comparative European Politics*. Oxford: Oxford University Press, 1991, p. 126-129.

24. *Ibidem*, p. 131-132.



## La importancia de interceder

El Ayuntamiento era el que regulaba la vida de la ciudad, pero las decisiones que afectaban a tal regulación no dimanaban generalmente del mandato popular recibido por los concejales en las elecciones, sino del poder social y efectivo que detenían los caciques, los cuales aprovechaban su influencia con el Gobierno de Madrid para repartir favores que correspondían formalmente a las atribuciones municipales. Si en el ámbito general de la sociedad de la Restauración la presencia del clientelismo era importante, en el estrictamente político resultaba esencial. Como cualquier contacto con el Estado estaba mediatizado por la recomendación personalizada, la obtención de mejoras para la municipalidad –la creación de una nueva escuela, la construcción de un hospital, la reforma del encabezamiento de consumos, evitar que algún servicio emblemático desapareciera de Valladolid, conseguir diversas contratas, etc.– pasaba a menudo a través del filtro de la amistad política que proporcionaba el favor. Javier Moreno Luzón muestra como la relevancia de este fenómeno se ampliaba por el peso de las instituciones estatales en la vida de la capital madrileña.<sup>25</sup>

Sebastián Martín Retortillo tiene una frase que lo resume a la perfección:

«Curioso peregrinar el de nuestros alcaldes, convertidos en mendicantes gestores más que en rectores de la vida municipal de sus ciudades.»<sup>26</sup>

Los concejales vallisoletanos eran conscientes de que las cosas funcionaban de este modo. Ellos sabían que donde verdaderamente «se cortaba el bacalao» era en Madrid, a través de las comisiones especiales, integradas por el alcalde y otros dos o tres concejales, que acudían para entrevistarse con los parlamentarios elegidos en la circunscripción de Valladolid, con el fin de que éstos pudiesen interceder ante los ministros de turno, y así agilizar o resolver favorablemente las demandas del municipio. Una de las consecuencias más directas de ello era la escasa afluencia de los concejales a las sesiones plenarias celebradas en la Casa Consistorial, dando una imagen de dejadez, desidia y falta de voluntad por resolver los problemas de los vallisoletanos, actitud que constantemente era combatida por la prensa periódica local.

En ocasiones, la masiva afluencia de comisiones a Madrid era objeto de crítica por parte de los concejales de la oposición, que ponían en tela de juicio sus logros, o incluso rumoreaban que no se reunían con los parlamentarios.<sup>27</sup> Otras veces, las

25. MORENO LUZÓN, Javier. «Romanones...», *op. cit.*, p. 70.

26. MARTÍN RETORTILLO, Sebastián. *Descentralización administrativa y organización política*. Tomo I: Aproximación histórica. Madrid: Ediciones Alfaguara, 1973, p. XLIII-XLIV. Acto seguido muestra la descripción que realiza el Club Jean Moulin: Alcaldes: «su magistratura consiste toda en gestiones. No se le pide a un alcalde que sepa administrar su municipio, sino que sea más hábil en entrometerse cerca de las autoridades más o menos ocultas que disponen de los subsidios o de las prioridades; que almuerce de vez en cuando con un ministro, que importune a los jefes de gabinete y que asedie las oficinas...». «Ya lo hemos dicho» –se lee poco después–, «el alcalde y el consejo municipal administran muy poco: interceden...». Y todo, además, perfectamente coherente; perfectamente trabado a la hora del gracioso otorgamiento: autorizaciones, permisos, aprobaciones y mil técnicas semejantes, que constituyen una auténtica maraña de controles de todo tipo. El Estado, diríamos, tiene como un cierto temor a que el poder se le escape de las manos.

27. Rumores que en seguida fueron disipados por los integrantes de las comisiones al carecer de fundamento. AMVLA, sesión de 5 de febrero de 1883, f. 42-42v.

comisiones no conseguían sus objetivos, pero creemos exagerada la afirmación del concejal Vicente Barbero denunciando que las comisiones sólo volvían de Madrid con promesas y esperanzas, pero nunca llegaban a realizarse.<sup>28</sup> Este pensamiento muestra la carga política impresa en los debates municipales y como no todos los caciques tenían el mismo grado de influencia en Madrid, algunos lograron satisfacer las demandas del municipio, pero otros no.

Los miembros de la clase política –diputados provinciales, alcaldes, concejales, etc.– formaban parte de una elite local que, ciertamente, no se concebía actuando aislada, sino integrada en un bloque de poder, en el que se integraban unos caciques que estaban ejerciendo un poder social, político y económico. Estos señores *jugaban* a su antojo con la administración pública, algo que no era sólo suyo, sino de todos los españoles, por eso se producía el fraude.

Sin duda alguna, el estudio de la política y gestión del Ayuntamiento de Valladolid durante los inicios de la Restauración resulta imprescindible para conocer el verdadero significado del caciquismo en sus primeras y más primarias manifestaciones. Esa es una de las tareas que acometemos con la presente comunicación, intentar dar mayor luz a un período histórico poco conocido por la historiografía vallisoletana.

## Los favores de los parlamentarios vallisoletanos

### A) LOS ALBORES DE LA RESTAURACIÓN (1875-1880)

Los primeros años, con un marcado predominio conservador, representaron una etapa de indefinición política. Tanto en los libros de actas como en la prensa periódica y en los discursos de los gobernadores civiles al tomar posesión de su cargo, aparecían constantes alusiones al carácter puramente administrativo y no político del Ayuntamiento. El elemento aglutinador iba a ser únicamente el respaldo a la situación restaurada, pero sin que se marcaran grandes diferencias. Tampoco Claudio Moyano, ni Alonso Pesquera consiguieron un ascendiente sobre la corporación pin-ciana, similar al que tuvo posteriormente Gamazo.<sup>29</sup>

De todas formas, el político que más influyó y terció a favor de Valladolid fue sin duda alguna Claudio Moyano,<sup>30</sup> ya fuera para instalar un museo arqueológico en nuestra ciudad,<sup>31</sup> por defender el patrimonio artístico vallisoletano,<sup>32</sup> o por el interés mostrado para que el ferrocarril de vía económica partiera de Valladolid y fina-

28. AMVLA, sesión de 21 de junio de 1878, f. 201v.

29. Ocurrió lo mismo con la Diputación Provincial. PASTRANA MORILLA, Heliodoro. *La Diputación Provincial de Valladolid (1875-1930): política y gestión*. Diputación Provincial de Valladolid, 1997, p. 19-25.

30. El Ayuntamiento de Valladolid siempre acordaba haber oído con satisfacción el celo y la preocupación desplegados por Claudio Moyano y le daba las gracias por ello.

31. AMVLA, sesión de 30 de mayo de 1876, f. 115. Moyano escribe al Ayuntamiento comunicando que se van a crear cuatro nuevos museos arqueológicos y que él está gestionando para que uno de ellos venga a Valladolid, en vez de ir a Burgos. Objetivo que logra cumplir, tan sólo mes y medio después. AMVLA, sesión de 11 de julio de 1876, f. 151v.

32. Mostró su preocupación por el traslado de la sillería del ex convento de San Benito. AMVLA, sesión de 19 de diciembre de 1876, f. 290v-291. AMVLA, sesión de 12 de enero de 1877, f. 2v. AMVLA, sesión de 10 de septiembre de 1877, f. 262.

lizar en Fuentesauco,<sup>33</sup> sin olvidarnos de las gestiones –poco fructíferas– llevadas a cabo para evitar que el VII Regimiento de Artillería se trasladara fuera de la ciudad<sup>34</sup> o impedir el envío de presos de la Coruña a Valladolid,<sup>35</sup> ya que, a pesar de todos los intentos del «viejo moderado», finalmente los reclusos fueron trasladados a la capital del Pisuerga, lo que provocó fuertes críticas del constitucional Barbero.<sup>36</sup>

Este hecho ponía de manifiesto que la influencia de don Claudio en Madrid cada vez era menor. Las relaciones con Cánovas nunca fueron buenas, además, según Varela Ortega, los moderados tuvieron pocas organizaciones. En la circunscripción de Valladolid tuvieron fuerza hasta 1879 a través de un grupo de terratenientes locales que apoyaban al jefe de la facción, Moyano.<sup>37</sup>

Otro cacique que también se mostró bastante eficaz en estos primeros momentos fue el duque de Tetuán, el cual logró que la Academia de Caballería permaneciera en Valladolid, tras los rumores de un posible traslado a Toledo o a Córdoba, por hallarse prácticamente en ruinas.<sup>38</sup>

Precisamente Miguel Iscar, uno de los alcaldes más recordados de este período y que a lo largo de sus casi cuatro años de mandato recurrió con frecuencia al envío de comisiones a Madrid, para gestionar los asuntos más trascendentales del municipio, buscó en varias ocasiones los favores de este prohombre. Si bien, un asunto Miguel Iscar decidió no vincularse en exclusiva a la figura de un único parlamentario, lo cual hubiera supuesto hipotecar su alcaldía a la eficacia de un solo cacique, por lo que, hábilmente, mantuvo buenos contactos con unos y otros –Lino Reinoso, Alonso Pesquera, Gamazo, o el propio Claudio Moyano...– e hizo valer su influencia,<sup>39</sup> para lo cual fue imprescindible su constante peregrinar a la capital del reino. Acudió muchísimas veces, porque Iscar sabía que era necesario ir a Madrid para conseguirlo todo, incluso la muerte.<sup>40</sup>

33. AMVLA, sesión de 23 de diciembre de 1878, f. 401v.

34. AMVLA, sesión de 9 de diciembre de 1877, f. 331v. AMVLA, sesión de 16 de noviembre de 1877, f. 342-342v. El cacique vallisoletano no logra su propósito y el VII Regimiento de Artillería es trasladado a Segovia.

35. AMVLA, sesión de 24 de marzo de 1879, f. 100.

36. Según el ministro, el traslado era sólo interino y no se crearían talleres. Lo cual, a la larga no se cumplió y fue motivo de fuertes discusiones políticas, ya que los comerciantes vallisoletanos veían peligrar sus productos, desplazados de los mercados ante los precios, sensiblemente más bajos, de los talleres del presidio. De ahí la crítica de Barbero. AMVLA, sesión de 31 de marzo de 1879, f. 111.

37. VARELA ORTEGA, José. «*Los amigos...*», *op. cit.*, p. 449.

38. AMVLA, sesión de 7 de marzo de 1881, f. 66v, y AMVLA, sesión de 21 de marzo de 1881, f. 72-72v.

39. Por ejemplo en 1878, para la instalación de una fábrica de tabaco en Valladolid mantuvo una fluida correspondencia con el marqués de Casa Pombo, Lino Reinoso, Semprún, Muñoz Vargas, Cuadrillero, Claudio Moyano, etc. AMV, caja 419, exp. 45. Un año antes y con la finalidad de trasladar el presidio fuera del ex convento del Prado, mantuvo contactos con Alonso Pesquera y el marqués de Seoane. AMV, caja 227, exp. 67.

40. La muerte sorprendió a Miguel Iscar en Madrid cuando gestionaba asuntos de interés para Valladolid, la instalación de una escuela de tiro, la solución del problema de los impuestos y la cuestión del canal del Duero. Cuando falleció, a las siete de la mañana del lunes 8 de noviembre de 1880, de un «derrame seroso cerebral» tenía 52 años. Convocado el Ayuntamiento en sesión extraordinaria, se decidió enviar a Madrid una comisión encargada de trasladar el cadáver a Valladolid. Se decidió igualmente dar el nombre de Miguel Iscar a la calle que se construía en el Rastro. FERNÁNDEZ DEL HOYO, María Antonia. *Miguel Iscar*. Valladolid: Caja de Ahorros Popular, 1983, p. 249.

Un erudito local, coetáneo a los hechos, Casimiro González García-Valladolid nos relata su entierro:

Su cadáver fue embalsamado y trasladado a Valladolid por acuerdo del Ayuntamiento, cuya Corporación sufragó cuantos gastos fueron necesarios al efecto, así como los consiguientes a funerales y entierro en el Cementerio general de esta Ciudad; hechos que se verificaron en los inmediatos días 11, 12 y 13 del citado mes de Noviembre.

El espectáculo ofrecido por el pueblo de Valladolid durante esos días fue de lo más noble, grandioso y conmovedor que puede darse, pareciendo la Ciudad toda un solo individuo en la uniformidad y espontánea manifestación de respeto, de amor y de agradecimiento.

La Corporación municipal, para perpetuar la gloriosa memoria de su ilustre Alcalde, puso desde luego el nombre de Miguel Iscar a la calle denominada antes del Rastro; colocó lápidas conmemorativas en los tres mercados públicos y dedicó a honra suya la fuente monumental de la Fama, erigida en la glorieta central de los jardines del Campo Grande.<sup>41</sup>

La circunstancia de suceder el óbito de Don Miguel Iscar en Madrid, siendo alcalde de nuestra población y practicando trabajos a favor de la ciudad, dio a su entierro verdadero carácter de suceso extraordinario.<sup>42</sup>

#### B) LA «ERA GAMAZO» (1881-1901)

En las elecciones generales de 1881 Gamazo se presentó por dos circunscripciones a la vez: Medina, su feudo habitual, y la propia capital. En ambas triunfó ampliamente. Consiguieron con él acta de diputados el también gamacista José Nieto, el conservador Alonso Pesquera (Miguel), el constitucional De la Riva y el fusionista Muñoz Vargas, que derrotó a Moyano, el cual «apenas si ha hecho campaña, viejo y desengañado de las divisiones de los moderados históricos, que lideraba a nivel nacional». El año 1881 supone, por tanto, un auténtico relevo generacional en el caudillaje de la región. Moyano se eclipsó definitivamente, mientras se abría la nueva «era Gamazo» que perduró hasta finales de siglo.

Los gamacistas, que contaron a partir de 1881 con *La Opinión* como órgano oficial y la benevolencia de *La Libertad*,<sup>43</sup> vieron reforzadas sus filas cuando el grupo constitucional decidió incorporarse a ellas, por fin, a finales de 1882. Desde ese año y hasta 1901 el control que el gamacismo tuvo de la Diputación, y por ende de los ayuntamientos de toda la provincia, fue total, estuviera o no el partido liberal en el poder y se encontrara en sintonía con Sagasta, o en posición de disidencia con él.<sup>44</sup>

41. GONZÁLEZ GARCÍA-VALLADOLID, Casimiro. *Datos para la historia biográfica de Valladolid*, Valladolid, 1893-1894, vol. I, p. 701-702.

42. AGAPITO Y REVILLA, Juan. *Las calles de Valladolid. Nomenclátor histórico*. Valladolid: Imprenta y Librería Casa Martín, 1937, p. 296.

43. ALMUIÑA FERNÁNDEZ, Celso. *La prensa vallisoletana en el siglo XIX (1808-1894)*. Institución Cultural Simancas y Diputación Provincial de Valladolid, vol II, p. 527.

44. Los últimos párrafos aquí reflejados proceden de PASTRANA MORILLA, Heliodoro. «La Diputación...», *op. cit.*, p. 126-127.

En estos años, todos los asuntos trascendentales para el devenir del municipio pinciano fueron gestionados a través del autócrata de Boecillo;<sup>45</sup> su influencia era clave para que los objetivos que perseguían las comisiones enviadas por el Ayuntamiento de Valladolid a la capital del reino, pudieran llegar a buen puerto. Así las cosas, Germán Gamazo estuvo detrás de los intentos por instalar la red telefónica en Valladolid,<sup>46</sup> e intercedió en muchos asuntos, con distinta suerte.<sup>47</sup> En realidad, todos los parlamentarios vallisoletanos (Cuesta, Nieto Álvarez, la Riva, Muñoz Vargas y Semprún) se ofrecieron para auxiliar a la Comisión, pero de todos ellos el Ayuntamiento hizo mención especial de Germán Gamazo, «a cuya influencia y valimiento fue debido el que tuvieran fácil acceso en los ministerios y demás centros oficiales, y que sus pretensiones fuesen escuchadas con la mayor benevolencia».<sup>48</sup>

A finales de 1882 corrió la alarma por Valladolid de que los talleres del ferrocarril iban a ser trasladados a Madrid.<sup>49</sup> El alcalde acudió inmediatamente a la capital del reino<sup>50</sup> y gracias a la influencia de Gamazo, el Gobierno prometió que sólo trasladaría a Madrid las oficinas del material y tracción.<sup>51</sup> El Ayuntamiento no se dio por vencido y solicitó a José Semprún<sup>52</sup> que intentara evitar el traslado de dichas oficinas, sin embargo, fracasó en su empeño.<sup>53</sup> Sin duda alguna «había caciques y caciques», es decir, no todos tenían el mismo ascendiente en Madrid, y eso lo notaban los concejales, traducándose en la preeminencia de unos –Gamazo– y no de otros.

La apoteosis llegó con su nombramiento de ministro de Fomento, junto con el del poeta vallisoletano Núñez de Arce en la cartera de Ultramar. El Ayuntamiento acordó<sup>54</sup> enviar una comisión a Madrid para felicitarles y hacerles entrega, a modo de recuerdo, de una medalla de oro, además también se adornó la fachada de la casa consistorial con iluminación, los balcones con colgaduras, hubo música en el pór-

45. Es el intermediario entre las demandas del Ayuntamiento de Valladolid y el Estado. Lo que nos acerca a los postulados defendidos por la historia social del caciquismo. Germán Gamazo Calvo es el político vallisoletano más destacado del siglo XIX, considerado como un ejemplo de caciques y creador de una larga dinastía política. CARASA SOTO, Pedro (dir.). «Las elites...», *op. cit.*, p. 275.

46. AMVLA, sesión de 19 de septiembre de 1881, f. 286v. «Se leyó también un B. L. M. del señor Director General de Correos y Telégrafos dirigido a D. Germán Gamazo en el que le participa ha recibido y pone en curso la instancia que le remitió en la que este Ayuntamiento pedía autorización para establecer una red telefónica en la capital y manifiesta que nada podía resolver mientras se apruebe un reglamento relativo a estas concesiones, y el Ayuntamiento acordó quedar enterado».

47. Consiguió facilidades de pago para los atrasos que el consistorio adeudaba a la Hacienda; logró que no trasladaran la Academia de Caballería fuera de Valladolid; también garantizó un aumento en el cuerpo de guardias municipales y se interesó por la creación de la escuela-modelo. Sin embargo, sólo obtuvo vagas promesas a la hora de instalar una fábrica de tabaco, por último, en cuanto a la creación de una escuela de tiro y a la venta de montes, no alcanzó los objetivos marcados. AMVLA, sesión de 31 de octubre de 1881, f. 327 y 327v.

48. AMVLA, sesión de 31 de octubre de 1881, f. 328.

49. Para conocer el enorme impacto económico y social del ferrocarril en la ciudad de Valladolid, consultar la obra de reciente publicación: CARASA SOTO, Pedro (coord.). *La ciudad y el tren. Talleres y ferroviarios en Valladolid (1856-1936)*. Ayuntamiento de Valladolid, 2003, p. 67-110.

50. AMVLA, sesión de 1 de diciembre de 1882, f. 379v.

51. AMVLA, sesión de 11 de diciembre de 1882, f. 385v-386.

52. AMVLA, sesión de 8 de enero de 1883, f. 7v.

53. AMVLA, sesión de 29 de enero de 1883, f. 26.

54. AMVLA, sesión extraordinaria de 9 de enero de 1883, f. 10-11v.

tico de la misma y se dispararon cohetes durante dos noches. La alegría también alcanzó a otros municipios más pequeños, como el de Renedo de Esgueva,<sup>55</sup> y suponemos que ocurrió lo mismo en el resto de la provincia.

Reconocimientos públicos y fiestas siguieron al nombramiento.<sup>56</sup> Y a ellos, los favores.

Pronto surgió el rumor de que el expediente para la construcción del Hospital provincial, que llevaba mucho tiempo en tramitación, se agilizaría gracias a la intermediación de don Germán<sup>57</sup> y así sucedió. Una comisión del Ayuntamiento viajó a Madrid,<sup>58</sup> la entrevista fue satisfactoria y poco después, Gamazo confirmó la construcción de dicho hospital.<sup>59</sup> Vemos como durante la Restauración la administración no era eficaz, los eficaces eran, o no, los caciques.

Gamazo también participó en el expediente del ferrocarril Valladolid - Ariza, por lo cual recibió la felicitación del gobernador.<sup>60</sup> A la inauguración de dichas obras no acudió ninguna comisión en representación del consistorio vallisoletano, porque no fueron invitados, hecho que enfureció a los concejales.<sup>61</sup> El afán de los ediles por aparecer en los actos públicos y gozar de la repercusión de inauguraciones, o eventos por el estilo, era notorio.

Además de don Germán Gamazo, los republicanos también empezaban a dejar su impronta a nivel local,<sup>62</sup> con un teniente de alcalde y sobre todo con la elección de Muro como diputado desde 1884,<sup>63</sup> ejerciendo el rol de intermediario entre el Ayuntamiento y el Estado central. Y es que la práctica, establecida como costumbre,

55. El Ayuntamiento decidió, por unanimidad, enviarle una felicitación, mostrando el placer y la satisfacción que les dominaba por tan acertada decisión. OLCESSE ALVEAR, Juan Manuel. *El Ayuntamiento de Renedo de Esgueva (1881-1931). Política y gestión*. Diputación Provincial de Valladolid, 2002, p. 31.

56. Para conocer el significado histórico de estos festejos ver la obra: OLCESSE ALVEAR, Juan Manuel. *El Ayuntamiento y la fiesta. La intervención municipal en el tiempo de ocio en el Valladolid de Alfonso XII*. Ayuntamiento de Valladolid, 2003.

57. ENC, 10 de enero de 1883, p. 3.

58. AMVLA, sesión de 16 de febrero de 1883, f. 59. «El señor Alcalde manifestó que los expedientes relativos al Hospital Clínico y construcción de Escuelas estaban ya terminados y en breve se remitirán al Gobierno, y el Ayuntamiento acordó autorizar al señor Alcalde para que pase a Madrid a gestionar la pronta y favorable resolución de dichos expedientes, o designe la persona que a su nombre lo verifique.»

59. AMVLA, sesión de 9 de marzo de 1883, f. 78-78v.

60. ENC, 7 de marzo de 1883, p. 3.

61. AMVLA, sesión de 9 de marzo de 1883, f. 84v.

62. Para todo el período de la Restauración, centrándose sobre todo en el siglo xx, ver: CANO GARCÍA, Juan Antonio. «*Republicanos y política municipal en Valladolid*». En: Investigaciones Históricas, n.º 20, año 2000.

63. Se leyó también una atenta comunicación del Excelentísimo Señor D. José Muro en la que participa haber sido proclamado diputado a Cortes por esta circunscripción y ofrece, en tal concepto, su concurso personal al municipio para cuantos asuntos interesen a su querido pueblo o afecten a su prosperidad y engrandecimiento, y la corporación acordó significar al señor Muro su más sincera gratitud por tan generosas y espontáneas ofertas. AMVLA, sesión de 12 de mayo de 1884, f. 123v. Desde el principio y hasta 1907, año del fallecimiento de José Muro, los republicanos vallisoletanos le tuvieron por líder indiscutible; las actas municipales certifican las reiteradas felicitaciones y telegramas que dirigen a Muro los concejales republicanos. Todavía en el paso al nuevo siglo los republicanos tienen peso en la administración municipal. Será mucho menor en los años siguientes. PALOMARES IBÁÑEZ, Jesús María. «*Partidos...*», op. cit., p. 971.

de pedir favores a los parlamentarios, ya fuera mediante cartas,<sup>64</sup> o a través de comisiones,<sup>65</sup> siguió realizándose a lo largo de todo este período conocido como Restauración.

Así las cosas, la reforma de la Ley de consumos monopolizó la atención del Ayuntamiento en el año 1885, el cual, preocupado ante la posibilidad de perder su mayor fuente de ingresos, envió varias comisiones a Madrid,<sup>66</sup> pero todas volvieron con resultados negativos, la Ley siguió adelante y no se logró convencer al ministro de Hacienda de que la cantidad fijada como tipo de encabezamiento era exagerada.<sup>67</sup>

Las gestiones del año 1887 estuvieron prácticamente monopolizadas por el tema del ferrocarril del Duero, también conocido como el de Ariza. En los albores de marzo surgieron rumores de que el ferrocarril pasaría por Medina del Campo, en vez de por Valladolid. El Ayuntamiento rápidamente reaccionó y pidió a los parlamentarios que intercedieran para evitar este agravio,<sup>68</sup> éstos, a través de diversas misivas, se mostraron dispuestos a ayudar,<sup>69</sup> los primeros en hacerlo fueron Semprún, José de la Torre y, como no, Germán Gamazo. Su celeridad contrastó con la sorprendente apatía que mostró la ciudad. De ahí que el consistorio convocara una reunión donde tenían cabida todas las fuerzas vivas de la ciudad: prensa, Cámara de Comercio, Ateneo Mercantil y Liga de Contribuyentes,<sup>70</sup> poco después se unió la Diputación<sup>71</sup> y una comisión compuesta por individuos de cada uno de estos centros acudió a Madrid –representando al Ayuntamiento asistió el concejal Recio.<sup>72</sup>

El cacique republicano José Muro no se quedó atrás y también mostró interés por este asunto vital para la economía vallisoletana, él fue el que acompañó a la Comisión, anteriormente nombrada, a todos los centros oficiales, interponiendo su valimiento para que los intereses de Valladolid fueran atendidos y respetados. Finalmente la respuesta fue satisfactoria y el punto de partida del ferrocarril del Duero no fue Medina del Campo.<sup>73</sup>

64. AMVLA, sesión de 8 de septiembre de 1884, f. 256. Aceptando lo propuesto por la Comisión de Establecimientos, se acordó dirigir atenta carta a los señores diputados y senadores de la provincia, para que interpongan su influencia y valimiento cerca del Gobierno de S. M. y de la Real Academia de San Fernando para conseguir pueda salvarse de la inminente ruina que le amenaza el Ex-Colegio de San Gregorio de esta ciudad, declarado como monumento nacional.

65. El encauzamiento de la Esgueva entre los puentes del *Espolón* y de la *Esgueva* se aceleró gracias a la influencia de los prohombres vallisoletanos: Gamazo, Alonso Pesquera, Cuadrillero y Muro, que acompañaron a la comisión, nombrada por el Ayuntamiento, a los diversos centros oficiales. AMVLA, sesión de 9 de marzo de 1885, f. 61v-62.

66. Tanto con un gobierno conservador, como con otro liberal, las gestiones llevadas a cabo primero por Alonso Pesquera y posteriormente por Gamazo no llegaron a buen puerto. AMVLA, sesión de 16 de marzo de 1885, f. 64-64v. AMVLA, sesión extraordinaria de 6 de julio de 1885, f. 167v. En esta sesión se pidió que los gastos de las comisiones no los pagara el Ayuntamiento, sino los particulares, pero esta propuesta no salió adelante. AMVLA, sesión de 17 de julio de 1885, f. 177. AMVLA, sesión de 30 de noviembre de 1885, f. 306, y AMVLA, sesión de 14 de diciembre de 1885, f. 315-316.

67. AMVLA, sesión de 1 de febrero de 1886, f. 21v-22.

68. AMVLA, sesión de 14 de marzo de 1887, f. 69v-70.

69. AMVLA, sesión de 21 de marzo de 1887, f. 74.

70. AMVLA, sesión de 28 de marzo de 1887, f. 82-82v.

71. AMVLA, sesión de 4 de abril de 1887, f. 87.

72. AMVLA, sesión de 16 de mayo de 1887, f. 117-117v.

73. AMVLA, sesión de 20 de junio de 1887, f. 147v.



En los años siguientes, las crónicas dificultades económicas del consistorio provocaron serias discusiones en las sesiones plenarias, sobre la conveniencia, o no, de mandar comisiones a Madrid, ya que los gastos de éstas en algunas ocasiones fueron excesivos. La necesidad agudizó el ingenio y la solución fue que las comisiones trataran varios asuntos y no uno en exclusiva. Así ocurrió en enero de 1888, se trataron los siguientes temas: la construcción de una escuela práctica de agricultura, un laboratorio vinícola, la estación del ferrocarril, el pago de créditos, la instalación de una fábrica de tabaco y el traslado del presidio a otra capital. La respuesta a las dos últimas peticiones fue negativa.<sup>74</sup> Algo similar nos encontramos tan sólo dos meses después:<sup>75</sup> el tema del ferrocarril, los consumos, la construcción de la academia militar, el pago de unos créditos, los temores ante la posible supresión de la Capitanía General, entre otros, fueron las principales demandas que intentó solucionar una comisión en la capital del reino.

En otras ocasiones se aprovechaban los servicios de una comisión cuya finalidad inicial no era la de buscar la influencia de los caciques, por ejemplo, la comisión que fue a Granada con objeto de la coronación de José Zorrilla, a su regreso a Valladolid, hizo una parada en la Corte para gestionar la construcción de un cuartel de caballería.<sup>76</sup>

A finales de los años ochenta y comienzo de los noventa, los asuntos tratados a través de la mediación de los caciques tuvieron un marcado carácter militar. A excepción hecha, claro está, de los asuntos económicos que siempre crearon quebraderos de cabeza al Ayuntamiento,<sup>77</sup> la creación de un colegio militar, el temor ante la posible supresión de la Capitanía General y las obras de construcción de un nuevo cuartel de caballería fueron las cuestiones más atendidas por los parlamentarios.

El colegio de huérfanos de oficiales o academia preparatoria militar, en un principio, se iba a construir en un local que ocupaba la Academia de Caballería,<sup>78</sup> pero pronto se optó por un edificio de nueva construcción, incluso Muro mostró su preferencia por esta opción.<sup>79</sup> Entre las condiciones programadas destacaba la inversión de quinientas mil pesetas para acometer la obra,<sup>80</sup> cuya Real Orden fue comunicada al municipio el 18 de junio de 1888.<sup>81</sup> Las gestiones para encontrar un emplazamiento idóneo fueron larguísimas, comisiones a Madrid,<sup>82</sup> y al final el lugar elegido fue el corralón de San Pablo,<sup>83</sup> para lo cual, Ayuntamiento y Diputación llegaron a un acuerdo sobre la cesión de los terrenos.<sup>84</sup>

74. AMVLA, sesión de 28 de enero de 1888, f. 27v-28v.

75. AMVLA, sesión de 19 de marzo de 1888, f. 81v-82.

76. AMVLA, sesión de 10 de junio de 1889, f. 305-305v.

77. AMVLA, sesión de 2 de julio de 1888, f. 200v-201. Muro y Gamazo consiguieron una rebaja en el encabezamiento de consumos. AMVLA, sesión de 6 de junio de 1891, f. 189. De nuevo Muro, esta vez junto a Alonso Pesquera, lograron otra rebaja.

78. AMVLA, sesión de 5 de marzo de 1888, f. 64.

79. AMVLA, sesión de 14 de mayo de 1888, f. 147-148.

80. AMVLA, sesión de 21 de mayo de 1888, f. 157v.

81. AMVLA, sesión de 18 de junio de 1888, f. 180-180v.

82. AMVLA, sesión de 21 de diciembre de 1895, f. 481v-482.

83. AMVLA, sesión de 1 de febrero de 1896, f. 49v-50v.

84. AMVLA, sesión de 22 de febrero de 1896, f. 84v-85.

También fue lenta, aunque sin llegar a tales extremos, la construcción de un nuevo cuartel de caballería; el Ayuntamiento publicó las bases para su creación a finales de 1889,<sup>85</sup> pero hasta marzo de 1891 no se llegó a un acuerdo definitivo con el ramo de Guerra.<sup>86</sup> Entre medias hubo de todo, inmejorables ofertas del consistorio pinciano;<sup>87</sup> discusión sobre la conveniencia, o no, de enviar comisiones a Madrid, debido al elevado costo de éstas;<sup>88</sup> viajes a Madrid,<sup>89</sup> y Real Orden del ramo de Guerra modificando alguna de las bases inicialmente propuestas.<sup>90</sup>

Pero, sin duda alguna, las mayores pasiones fueron desatadas por la aparición del proyecto sobre una nueva división territorial militar que ponía en peligro el futuro de la Capitanía Militar de Valladolid. Ante esto, el Ayuntamiento reaccionó y pidió a los parlamentarios elegidos por esta circunscripción que hicieran valer su influencia con el gobierno de Madrid.<sup>91</sup> La amenaza de cierre era seria y se organizó una reunión con la prensa y demás sociedades de la capital.<sup>92</sup> La eficaz labor de Muro consiguió el objetivo buscado, es decir, la permanencia de la Capitanía Militar de Valladolid,<sup>93</sup> pero sólo de forma provisional, ya que en 1893 el disgusto se apoderó de los ediles vallisoletanos, porque sus peticiones no habían sido atendidas y la nueva división territorial militar seguía en marcha.<sup>94</sup>

León parecía ser la plaza elegida, en sustitución de Valladolid, por eso el Ayuntamiento presentó su dimisión en masa como media de fuerza y criticó a varios parlamentarios vallisoletanos por su desidia, el punto quinto de la proposición aprobada no ofrece duda alguna:

Quinto: Dar un voto de gracias especial al señor Muro por su conducta, extensivo a los señores Torre Villanueva y D. Trifino Gamazo por la cooperación prestada, y consignar en acta el profundo desagrado con que la Corporación, en nombre del pueblo vallisoletano, ha visto la conducta de indiferencia y abandono de todos los demás representantes de la Provincia a Cortes, los cuales, igualmente obligados y en análogas circunstancias que los señores Muro, Torre Villanueva y Gamazo, han obrado de manera tan distinta.<sup>95</sup>

La proposición era dura no sólo por su contenido, sino sobre todo porque la crítica afectaba de manera directa a Germán Gamazo, el gran cacique, que se sintió profundamente ofendido.<sup>96</sup>

85. AMVLA, sesión de 18 de noviembre de 1889, f. 481-483.

86. AMVLA, sesión de 28 de marzo de 1889, f. 90-91.

87. AMVLA, sesión de 20 de febrero de 1890, f. 59v-60. El Ayuntamiento cedía gratuitamente un solar y se comprometía a sufragar los gastos de inscripción en el Registro de la Propiedad.

88. AMVLA, sesión de 3 de enero de 1891, f. 2v-3v.

89. AMVLA, sesión de 7 de febrero de 1891, f. 35v-36. Mota Velarde dirigió la comisión que se mostró más activa de todas.

90. AMVLA, sesión de 21 de marzo de 1891, f. 82v-84.

91. AMVLA, sesión de 23 de septiembre de 1889, f. 438.

92. AMVLA, sesión de 14 de octubre de 1889, f. 458v.

93. AMVLA, sesión de 21 de octubre de 1889, f. 460v.

94. AMVLA, sesión extraordinaria de 14 de marzo de 1893, f. 62v-65, y AMVLA, sesión de 18 de marzo de 1893, f. 67v-68.

95. AMVLA, sesión de 23 de marzo de 1893, f. 77v-78.

96. AMVLA, sesión de 1 de abril de 1893, f. 80-80v.

Los actos de protesta por el traslado de la Capitanía Militar se extendieron como la espuma, un *meeting* en el Teatro Calderón,<sup>97</sup> envíos de comisiones a Madrid que se reunían con el presidente del Gobierno y con los ministros de Guerra y Hacienda<sup>98</sup> y un nuevo voto de censura a los diputados, debido a la pasividad mostrada ante este trascendental asunto.<sup>99</sup> Esta vez, Germán Gamazo se salvó de la quema gracias a unas promesas de última hora elaboradas por el presidente Sagasta y por varios ministros, entre ellos el de Hacienda, que no era otro que el mismísimo don Germán.<sup>100</sup> Una nueva comisión marchó a Madrid, para insistir sobre este asunto<sup>101</sup> y finalmente las promesas fueron cumplidas. La capitalidad del VII Cuerpo del Ejército fue a parar a Valladolid.<sup>102</sup>

Como era práctica habitual, a los favores les siguieron los agradecimientos. El Ayuntamiento de Valladolid decidió que dos céntricas calles, habitadas por la emergente burguesía, fueran bautizadas con los nombres de Gamazo y Muro, además, al primero lo nombraron hijo adoptivo –hay que recordar que era natural del pueblo de Boecillo– y al segundo lo designaron hijo predilecto. Acto seguido, varios concejales conservadores presentaron una proposición para extender el agradecimiento a Miguel Alonso Pesquera –fallecido siete años antes–<sup>103</sup> y consiguieron su objetivo, ya que otra calle también llevaría su nombre.<sup>104</sup>

La maniobra de los pesqueristas iba encaminada a evitar un agravio comparativo, la decisión de poner el nombre de Miguel Alonso Pesquera a una calle, aunque aprobada en su mayoría por el Ayuntamiento, no surgió de su seno –como había ocurrido con Gamazo y con Muro– sino única y exclusivamente de los ediles adictos. Esto pone de manifiesto que la fuerza de los gamacistas y de los seguidores de Muro era mucho más poderosa. Razón tiene Varela Ortega al afirmar que en Valladolid, el partido conservador era «exiguo»<sup>105</sup> y tras la muerte de Miguel esa fuerza se fue desvaneciendo cada vez más, ya que su hermano Teodosio<sup>106</sup> no supo adaptarse al rol desempeñado por los caciques.

97. Los gastos ascendían a la suma de 143 pesetas con 5 céntimos. AMVLA, sesión de 1 de julio de 1893, f. 205v-206.

98. AMVLA, sesión de 29 de julio de 1893, f. 233, y AMVLA, sesión de 5 de agosto de 1893, f. 239v-240.

99. AMVLA, sesión de 9 de septiembre de 1893, f. 273.

100. AMVLA, sesión de 16 de septiembre de 1893, f. 282-283v.

101. AMVLA, sesión de 30 de mayo de 1894, f. 207v-208.

102. AMVLA, sesión de 20 de junio de 1894, f. 234v-237.

103. Miguel Alonso Pesquera murió en Madrid en 1887. Militó siempre en las filas del conservadurismo. En las primeras elecciones de la Restauración fue elegido por Peñafiel, pasando posteriormente al distrito de Valladolid al que representó hasta su derrota en 1886. CARASA SOTO, Pedro (coord.). «*Las élites...*», *op. cit.*, p. 87-88.

104. AMVLA, sesión de 27 de junio de 1894, f. 244-247.

105. VARELA ORTEGA, José. «*Los amigos...*», *op. cit.*, p. 441.

106. Teodosio Alonso Pesquera nació en torno a 1843 y murió en Madrid en 1899. En 1896 recibió el título de marqués de Alonso-Pesquera, por el apoyo que prestó a su hermano para la financiación del ferrocarril Valladolid - Ariza. Su fuerza en el distrito vallisoletano se centró en los periodos de gobierno conservador, únicos momentos en los que logró la representación parlamentaria. CARASA SOTO, Pedro (coord.). «*Las élites...*», *op. cit.*, p. 89.

Por ejemplo, el estilo pretencioso y hasta ceremonioso de sus campañas electorales, vistiendo traje de etiqueta y saludando a los viandantes con el sombrero de copa desde su lujoso carruaje, se celebraba, hasta por la prensa adicta, con un deje de ironía.<sup>107</sup> Sin ir más lejos, ese tono pedante se veía, incluso, en las ocasiones –pocas por cierto– en las que se dirigía al consistorio prometiendo su ayuda e intermediación para resolver distintos asuntos. Para prueba un botón, la fecha es a comienzos de 1896:

Se dio lectura de otra carta del Señor Don Teodosio Alonso Pesquera, expresando su gratísima complacencia por el acuerdo que tuvo la bondad de tomar el Ayuntamiento, manifestando a la vez que no merece gracias lo que pudo hacer en ayuda de la Comisión; por ser deber que gustoso cumple como buen hijo el de auxiliar en todo a su madre querida, pudiendo estar seguro el celoso municipio y cuantos le sigan, que con puesto oficial o sin él, continuando nobles y caras tradiciones, siempre podrá disponer en absoluto de la insignificancia de sus fuerzas y de la grandeza de su voluntad, para todo lo que pueda redundar en bien de nuestro pueblo, cuyo engrandecimiento y prosperidad todos deseamos, y el Ayuntamiento acordó quedar enterado.<sup>108</sup>

El contraste con otros caciques era manifiesto, Gamazo y Muro se dirigían con más naturalidad al Ayuntamiento, sin tanta rimbombancia o artificio, pero a la hora de la verdad, sus gestiones fueron infinitamente más fructíferas que las de Teodosio Alonso Pesquera, éste sólo pudo resolver satisfactoriamente temas de poca monta, como la donación de un edificio al Ayuntamiento con destino a la parada de sementales<sup>109</sup> y la cesión al ramo de Guerra de parte del terreno de los bienes de propios, para poder crear un campo de tiro.<sup>110</sup>

Por el contrario, ya vimos como casi todas las comisiones buscaban el favor y la influencia de Germán Gamazo, en los años noventa logró sacar doscientos presos del penal vallisoletano, con destino a otras localidades,<sup>111</sup> con lo cual la ciudad del Pisuerga ganó en tranquilidad y la industria en prosperidad, también estuvo detrás de la ansiada ampliación de los estudios en esta Universidad, se quería instalar las facultades de Ciencias y Farmacia,<sup>112</sup> aunque no pudo hacerse a corto plazo.<sup>113</sup> Por último, gracias a la mediación de Gamazo la iglesia de Santa María la Antigua fue declarada monumento nacional.<sup>114</sup>

En cuanto a José Muro, hizo de intermediario entre Cánovas y el escultor Susillo, creador de un proyecto de monumento a Cristóbal Colón, para que el artista reci-

107. VARELA ORTEGA, José. *«Los amigos...»*, op. cit., p. 271.

108. AMVLA, sesión de 4 de enero de 1896, f. 1v.

109. AMVLA, sesión de 10 de abril de 1897, f. 119-119v.

110. AMVLA, sesión de 8 de mayo de 1897, f. 142.

111. AMVLA, sesión de 13 de julio de 1894, f. 260.

112. AMVLA, sesión de 24 de agosto de 1894, f. 307v-308, y AMVLA, sesión de 12 de septiembre de 1894, f. 330v-331.

113. AMVLA, sesión de 8 de marzo de 1895, f. 69v-70.

114. AMVLA, sesión de 6 de febrero de 1897, f. 49-49v, y AMVLA, sesión de 19 de noviembre de 1897, f. 406.

biera una subvención,<sup>115</sup> se preocupó –con éxito– para que los talleres de la estación del ferrocarril no se trasladaran fuera de Valladolid,<sup>116</sup> gestionó el envío del correo en el tren de Ariza de las siete de la mañana,<sup>117</sup> aunque fracasó en su empeño, porque dicho tren era de mercancías y no podía llevar correspondencia.<sup>118</sup>

Incluso colaboraron conjuntamente en varias empresas, como la construcción del colegio para huérfanos de militares, en el traslado de los restos mortales del ilustre poeta y cronista de esta ciudad, don José Zorrilla,<sup>119</sup> y en la mediación –a petición del Ayuntamiento– sobre el director general del Tesoro, para que aprobara la subasta del arriendo de consumos con una rebaja del encabezamiento bajo el tipo de 850.000 pesetas durante los siguientes tres años.<sup>120</sup> Actos en los que Teodosio Alonso Pesquera no hizo presencia.

## Epílogo

A modo de conclusión podemos afirmar que el Ayuntamiento de Valladolid en los años de nuestro estudio –de 1875 a 1897– recurrió con muchísima frecuencia a la influencia de los parlamentarios para poder alcanzar con éxito diversos objetivos: los temas relacionados con el impopular impuesto de los consumos, el traslado, o no, a Madrid de parte de los Talleres del Norte, asuntos con un marcado carácter militar, etc., tuvieron casi siempre la firma de los caciques.

El papel de intermediarios entre el Estado central y los municipios –en nuestro caso el consistorio pinciano– fue clave para el funcionamiento de la Administración local durante la Restauración. Pero, como hemos comprobado, no todos los caciques poseían igual ascendiente sobre Madrid, en el caso de la ciudad del Pisuerga, Gamazo fue determinante.

115. AMVLA, sesión de 4 de febrero de 1892, f. 37.

116. AMVLA, sesión de 3 de diciembre de 1892, f. 367v.

117. AMVLA, sesión de 4 de enero de 1896, f. 1v.

118. AMVLA, sesión de 18 de enero de 1896, f. 23v.

119. AMVLA, sesión de 9 de mayo de 1896, f. 208v-209.

120. AMVLA, sesión de 12 de junio de 1897, f. 186.

## *El Parlamento Vasco: I legislatura (1980-1984)*

ISABEL PÉREZ ARES

La muerte del general Franco el 20 de noviembre de 1975 abre la transición democrática en España. Durante este período de transición se asientan las bases del modelo jurídico-político que hoy disfrutamos.

La proclamación como rey de Juan Carlos I, la designación de Adolfo Suárez como presidente del Gobierno y el referéndum de la Ley para la reforma política son hitos que marcan el camino hacia la democratización plena del país. La democracia se afianza aún más con la celebración de las primeras elecciones generales en junio de 1977 y la formación de unas Cortes democráticas. Dichas Cortes, con carácter de constituyentes, elaborarán, buscando el mayor consenso posible entre todas las fuerzas políticas, una Constitución en la cual todos los anhelos de libertad e igualdades democráticas de la población española se vean reflejados. La ratificación en referéndum de esta Constitución abre un nuevo período electoral y el camino hacia la negociación de los estatutos de autonomía del País Vasco y Cataluña.

La recuperación de los estatutos de autonomía ejercidos durante la II República es una reivindicación continua de catalanes y vascos desde el inicio de la transición. La Constitución recoge esta reivindicación y, al mismo tiempo, establece en su título VIII el ordenamiento territorial del Estado basado en el Estado de las autonomías por el cual todas las comunidades autónomas tendrán un estatuto de autonomía, el denominado «café para todos». Los estatutos de autonomía del País Vasco y Cataluña son los primeros en ser refrendados y aprobados por las Cortes en virtud del artículo 151 de la Constitución.<sup>1</sup>

El Estatuto de autonomía del País Vasco ratificado por la población vasca el 25 de octubre de 1979 ofrece un nivel de autogobierno a la Comunidad Autónoma Vasca muy superior al que ofrecía el Estatuto aprobado durante la II República. Este

1. El texto constitucional señala tres fases para la tramitación del Estatuto en aquellos territorios que hubieran refrendado anteriormente proyectos de estatuto de autonomía y posean en el momento de la promulgación de la Constitución regímenes provisionales de autonomía: elaboración de un proyecto de estatuto por una asamblea de parlamentarios compuesta por los diputados y senadores electos en el ámbito territorial que pretende alcanzar el Estatuto autonómico, negociación del texto propuesto entre la Comisión Constitucional del Congreso y la Asamblea de Parlamentarios con un plazo máximo de dos meses para alcanzar un acuerdo ratificado en pleno por ambas cámaras y la aprobación del texto definitivo en referéndum, exigiendo la mayoría del censo en cada una de las provincias. Una vez ratificado en referéndum, el texto estatutario, de nuevo, regresa a las Cortes Generales para su ratificación y posterior sanción del rey.

Estatuto permite al País Vasco ejercer los tres poderes básicos de la democracia: legislativo, ejecutivo y judicial. De estos tres poderes, el objeto de esta comunicación es el poder legislativo ejercido por el Parlamento Vasco. En primer lugar trataremos el funcionamiento, organización y composición de la cámara legislativa vasca. Posteriormente, analizaremos la actividad del Parlamento Vasco a lo largo de la I legislatura, que se desarrolla de 1980 a 1984. En este gran bloque exponemos las sesiones parlamentarias de mayor importancia, las comisiones creadas, las leyes aprobadas y la actividad de control realizada por los parlamentarios.

Con todo ello, esperamos ofrecer una visión, aun somera, del órgano legislativo vasco, en un momento, la I legislatura, en el cual se institucionaliza la Comunidad Autónoma Vasca y se elaboran las leyes fundamentales para el desarrollo pleno del autogobierno otorgado por el Estatuto de autonomía.

## **Funcionamiento, organización y composición del Parlamento Vasco**

### **1.1. FUNCIONAMIENTO**

El órgano legislativo vasco posee tres funciones fundamentales:

- La *función legislativa*, que se desarrolla en tres fases. En primer lugar, la presentación de *proyectos de ley*, en caso de ser el Gobierno quien emprende la iniciativa legislativa, o *proposiciones de ley*, si la iniciativa es emprendida por miembros del Parlamento, otras instituciones representativas o por iniciativa popular. A continuación, el Parlamento debate y aprueba los proyectos o proposiciones de ley y, por último, las nuevas leyes son promulgadas por el presidente del Gobierno Vasco y publicadas en el BOPV<sup>2</sup> y el BOE. En esta función legislativa se ejecuta el denominado *principio de prevalencia*, por el cual prevalecen las leyes del Estado sobre las de las comunidades autónomas en todas aquellas materias que no estén atribuidas a la exclusiva competencia de dichas comunidades. De esta forma, si la competencia es exclusiva de la comunidad autónoma se aplica el derecho autonómico.<sup>3</sup> Por el contrario, si la competencia es compartida se aplica dicho principio de prevalencia, dado que el Estado dicta «normas básicas».<sup>4</sup>

- La *función financiera* consiste esencialmente en la aprobación de los presupuestos elaborados por el Gobierno Vasco. Asimismo, el Parlamento Vasco debe autorizar al Gobierno la emisión de deuda pública de la Comunidad Autónoma, aprobar las aportaciones de las diputaciones forales a los gastos presupuestarios del País Vasco, establecer los impuestos propios de la Comunidad Autónoma, aprobar las normas necesarias para la coordinación y armonización fiscal y enjuiciar la responsabilidad contable de las diferentes administraciones públicas.

- La *función de control* del Gobierno Vasco. Dicho control al Gobierno se realiza mediante las mociones de censura, preguntas e interpelaciones parlamentarias. Del mismo modo, impulsa la actividad del Gobierno Vasco a través de la designación del *lehendakari*, la convocatoria de debates de política general y la presentación de proposiciones no de ley.

2. El BOPV rige la entrada en vigor de las leyes promulgadas por el presidente del Gobierno Vasco.

3. De acuerdo al artículo 149.3 de la CE.

4. LASAGABASTER, I. «La función legislativa». En: *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Bilbao: Gobierno Vasco, 1983, p. 699-703.



Otras funciones del Parlamento Vasco son la representación del País Vasco en las reuniones de órganos legislativos autonómicos o internacionales, el ejercicio de la iniciativa legislativa ante el Congreso y la elección de los senadores de Euskadi.<sup>5</sup>

## 1.2. ORGANIZACIÓN

La organización del Parlamento Vasco se fundamenta en: la Mesa del Parlamento, órgano permanente compuesto por el presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios; la Junta de Portavoces, integrada por los portavoces de los grupos parlamentarios que, entre otras actividades, fija los criterios del trabajo parlamentario, decide el número de miembros de cada grupo parlamentario en las comisiones, asigna los escaños a los grupos parlamentarios y establece el calendario de comisiones y plenos; la Diputación Permanente, que resuelve durante el período vacacional o interlegislatura sobre aquellos asuntos que no permiten aplazamiento alguno; el Pleno, que integra la totalidad de los miembros de la cámara, decide y debate sobre los asuntos de mayor relevancia; las comisiones de trabajo, permanentes, para toda la legislatura, y especiales, en caso de crearse para una materia concreta, y, por último, los grupos parlamentarios compuestos como mínimo por cinco miembros (en el caso de los partidos que no alcanzan este número sus miembros integran el denominado Grupo Mixto).<sup>6</sup>

## 1.3. COMPOSICIÓN

El Parlamento Vasco posee igual número de representantes por territorio histórico, circunscripción electoral por la que dichos representantes son elegidos por sufragio universal, libre, directo, secreto y proporcional. Durante la primera legislatura, el Parlamento se compone de 20 parlamentarios por cada territorio histórico. A partir de las elecciones de 1984, este número se incrementa a 25 parlamentarios por territorio histórico.

Los miembros del Parlamento Vasco poseen la condición de inviolabilidad por las opiniones vertidas en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, gozan de inmunidad por lo cual sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito e inculpados y procesados por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, si dicho delito ha sido cometido en el territorio de la Comunidad Autónoma Vasca, o por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, si el delito fuese cometido fuera del País Vasco.<sup>7</sup>

5. FIGUEROA, A. «El Parlamento Vasco: integración, funciones, organización y funcionamiento». En: *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Bilbao: Gobierno Vasco, *passim*.

6. FIGUEROA, A. «El Parlamento vasco...». En: *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Bilbao: Gobierno Vasco, *passim*.

7. LUCAS MURILLO, P. «Las garantías de los miembros del Parlamento Vasco». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 46-47, 1985.

En virtud de una interpretación jurisprudencial del artículo 26, punto 6 del Estatuto de autonomía del País Vasco, independientemente de quien ejerza la competencia procesal, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco o la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, se requiere una certificación del Parlamento Vasco de la condición de parlamentario del sujeto a procesar y en virtud de él se procede. Así, el Parlamento Vasco no está obligado a conceder un suplicatorio que permita el procesamiento de cualquiera de sus miembros, al contrario de la obligación que tiene la cámara baja española, que sí debe conceder dicho suplicatorio para procesar a alguno de sus miembros.

El Parlamento Vasco que nace tras la celebración de las primeras elecciones autonómicas está integrado por los siguientes grupos parlamentarios.

| <i>Euskadiko Ezkerra (6 escaños)</i> |                 | <i>Herri Batasuna (11 escaños)</i> |                             | <i>Mixto (3 escaños)<sup>1</sup></i> |                        |
|--------------------------------------|-----------------|------------------------------------|-----------------------------|--------------------------------------|------------------------|
| Álava                                | J. J. Olaberria | Álava                              | J. J. Pérez de Heredia      | Álava                                | S. Griño y Rabert (AP) |
|                                      | E. Uriarte      |                                    | I. Ruiz de Pinedo           | Vizcaya                              | F. Aróstegui (AP)      |
| Guipúzcoa                            | M. Auzmendi     |                                    | Sin designar <sup>3</sup>   |                                      | R. Lertxundi (PCE)     |
|                                      | J. L. Lizundia  | Guipúzcoa                          | I. Aizpurua <sup>4</sup>    |                                      |                        |
|                                      | F. J. Olaverri  |                                    | M. Castells                 |                                      |                        |
| Vizcaya                              | J. Markiegi     |                                    | J. Gorostidi                |                                      |                        |
|                                      |                 |                                    | J. J. Picabea               |                                      |                        |
|                                      |                 | Vizcaya                            | J. L. Cereceda <sup>5</sup> |                                      |                        |
|                                      |                 |                                    | J. R. Etxebarria            |                                      |                        |
|                                      |                 |                                    | J. Idígoras                 |                                      |                        |
|                                      |                 |                                    | J. Onaindia                 |                                      |                        |

<sup>1</sup> En 1983, el Grupo Mixto aumenta a seis escaños. Los nuevos miembros son J. M.<sup>a</sup> Aguinaga, por Vizcaya; G. Urbistondo por Guipúzcoa, ambos provienen del Grupo Centristas Vascos, y Pedro M.<sup>a</sup> Viana García, por Álava, que proviene del Grupo Socialistas Vascos.

<sup>2</sup> Por la disolución de la UCD, este grupo se denomina, a partir de marzo de 1983, Grupo Centro Democrático y Social, integrado por cuatro miembros al incorporarse al Grupo Mixto dos de sus miembros.

<sup>3</sup> Tras la muerte de Telésforo Monzón, Herri Batasuna no designa un parlamentario que le sustituya.

<sup>4</sup> Sustituye a I. Esnaola.

<sup>5</sup> Sustituye a J. M. Aizpurua San Nicolás.

<sup>6</sup> Sustituye a P. López de Heredia.

<sup>7</sup> Sustituye a G. Urbistondo.

<sup>8</sup> Sustituye a A. Gavilán, que a su vez sustituyó a J. A. Aguiriano Fornies.

| <i>Centristas Vascos (6 escaños)<sup>2</sup></i> |                                  | <i>Socialistas Vascos (9 escaños)</i> |                                       | <i>Nacionalistas Vascos (25 escaños)</i> |                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Álava                                            | J. García de Miguel <sup>6</sup> | Álava                                 | J. A. Lecuona <sup>8</sup>            | Álava                                    | J. M. <sup>a</sup> Ochoa de Eribe <sup>14</sup>                                                                                                                    |
|                                                  | A. Marco Tabar                   |                                       | A. Martínez Pérez <sup>9</sup>        |                                          | J. M. <sup>a</sup> Jiménez de Aberasturi <sup>15</sup>                                                                                                             |
|                                                  | C. J. Sainz Angulo               |                                       | Pedro M. <sup>a</sup> Viana           |                                          | C. Astarloa <sup>16</sup>                                                                                                                                          |
|                                                  | J. M. <sup>a</sup> Viana         | Guipúzcoa                             | E. Casas <sup>10</sup>                |                                          | E. Albinarrate                                                                                                                                                     |
| Guipúzcoa                                        | J. Mayor Oreja <sup>7</sup>      |                                       | J. Eguiguren <sup>11</sup>            |                                          | A. Ansola                                                                                                                                                          |
| Vizcaya                                          | J. M. <sup>a</sup> Aguinaga      |                                       | J. A. Maturana                        |                                          | J. M. <sup>a</sup> Makua                                                                                                                                           |
|                                                  |                                  | Vizcaya                               | J. M. Eguigaray                       |                                          | F. J. Ormazabal                                                                                                                                                    |
|                                                  |                                  |                                       | J. M. Moreno Lombardero <sup>12</sup> | Guipúzcoa                                | E. Jiménez Torres <sup>17</sup>                                                                                                                                    |
|                                                  |                                  |                                       | A. Pérez García <sup>13</sup>         |                                          | C. Ansola                                                                                                                                                          |
|                                                  |                                  |                                       |                                       |                                          | B. Amunarriz<br>A. Bereciartua<br>C. Blasco<br>C. Garaikoetxea<br>C. Garate<br>I. Navascues<br>J. A. Leizaola                                                      |
|                                                  |                                  |                                       |                                       | Vizcaya                                  | K. Narbaiza <sup>18</sup><br>J. A. Rubalcaba <sup>19</sup><br>E. Guevara<br>J. Bergara<br>I. Anasagasti<br>I. Boneta<br>J. J. Pujana<br>C. Renovales<br>M. Unzueta |

<sup>9</sup> Sustituye a E. Landaburu.

<sup>10</sup> Sustituye a J. M.<sup>a</sup> Benegas.

<sup>11</sup> Sustituye a R. Jáuregui.

<sup>12</sup> Sustituye a J. R. Saracibar.

<sup>13</sup> Sustituye a R. Damborenea.

<sup>14</sup> Sustituye a M.<sup>a</sup> T. Saez de Olazagoitia.

<sup>15</sup> Sustituye a J. M.<sup>a</sup> Ollora Ochoa.

<sup>16</sup> Sustituye a F. Ormazabal.

<sup>17</sup> Sustituye a J. A. Zaldúa.

<sup>18</sup> Sustituye a J. L. Robles.

<sup>19</sup> Sustituye a J. A. Rubalcaba.

## 2. Actividad del Parlamento Vasco durante la I legislatura.

El recién elegido presidente del Parlamento Vasco, Juan José Pujana,<sup>8</sup> ensalza la importancia del nacimiento de esta institución, clave para un país democrático y expresión manifiesta de la voluntad popular. Por ello, estima fundamental que estén presentes en el Parlamento «todos los representantes de las urnas», en clara alusión a la decisión de HB de no acudir a las sesiones parlamentarias. Plantea como objetivo fundamental la aprobación de las leyes que fijan las sedes de las instituciones comunitarias, el reglamento interno de la cámara vasca, el sistema electoral interior y de elección del *lehendakari*, los presupuestos comunitarios, el procedimiento de designación de senadores y toda aquella legislación referente a las materias exclusivas y aplicación de las competencias transferidas.<sup>9</sup>

### 2.1. SESIONES PARLAMENTARIAS

Durante la I legislatura se celebran las siguientes sesiones plenarias en el Parlamento Vasco:<sup>10</sup>

| Años | Ordinarias | Extraordinarias |
|------|------------|-----------------|
| 1980 | 3          | 1               |
| 1981 | 9          | 2               |
| 1982 | 9          | 1               |
| 1983 | 7          | 2               |

Elaboración propia.

Los plenos del Parlamento que discuten la LOAPA,<sup>11</sup> tres entre septiembre y octubre de 1981, y, tras la revisión del proyecto en el Congreso de los Diputados, en julio de 1982, son los que provocan una mayor tensión política. En el primer pleno, celebrado el 23 de septiembre de 1981, las posturas de los parlamentarios se dividen entre los partidarios de los pactos autonómicos: –PSOE, UCD y AP– y los contrarios a los mismos –PNV, EE y PCE-EPK. La mayor defensa de los pactos autonómi-

8. Juan José Pujana es elegido presidente en la sesión constitutiva del primer Parlamento Vasco, celebrada en la Casa de Juntas de Guernica el 31 de marzo de 1980. Es elegido con los votos de su partido, el PNV, venciendo al candidato presentado por el PSOE: J. Antonio Aguiriano, que a pesar de tener el apoyo de, junto a los votos de su partido, los votos de los miembros de EE y el miembro del PCE-EPK, no alcanza la mayoría suficiente para desbancar al candidato peneuvista.

9. EP, 2.4.1980, n.º 1216, p. 11.

10. Varios autores. *Índice BOPV*. Vitoria: Parlamento Vasco, 1984, p. 83-90.

11. Ley orgánica de armonización del proceso autonómico que nace de los pactos autonómicos firmados por el presidente Calvo-Sotelo y Felipe González en la Moncloa el 31 de julio de 1981, tras intensas negociaciones en las que también participan Alianza Popular (Aznar, Matutes, Lapuerta y Vestrynge) y el PCE (Carrillo, Curiel y Zaldívar). SUÁREZ, A. Y FERNÁNDEZ, A. *Fue posible la concordia*. Madrid: Espasa-Calpe, 1996, p. 352.

El origen de la LOAPA y los pactos autonómicos está en el informe que solicita el Gobierno de la UCD para clarificar la aplicación del título VIII de la Constitución. Dicho informe, redactado por un equipo de juristas dirigido por el profesor García de Enterría, propone la aplicación de dos tipos de medidas. En primer lugar, la ratificación de una ley que ordene el proceso autonómico. Esta ley debe ser interpretativa, es decir, aclarar y desarrollar preceptos constitucionales poco definidos, y orgánica,

cos parte del PSE-PSOE, ya que, según declara J. M.<sup>a</sup> Benegas, los pactos proponen «un proyecto autonomista basado en un profundo entendimiento con el Estado y basado en la participación solidaria en la construcción de la España democrática [...], resuelven la construcción del Estado de las autonomías y desbloquean los procesos autonómicos iniciados». El PNV critica los pactos autonómicos porque afectan a la Comunidad Autónoma Vasca en tres aspectos: la celebración de las elecciones autonómicas en fecha coincidente con el resto del Estado, la facultad del *lehendakari* de disolver el Parlamento y, por último, la creación de comisiones sectoriales en vez de las comisiones mixtas paritarias existentes. EE valora los pactos como una «pretensión de desnaturalizar el Estatuto de autonomía en la evidente involución en la política autonómica del Estado español y de los partidos estatales que le prestan su apoyo». A juicio de EE, en el fondo del acuerdo de los pactos autonómicos se encuentra el miedo de UCD y PSOE a perder peso electoral en las comunidades autónomas que se están constituyendo, optando por reservar el máximo de competencias a la Administración del Estado. El PCE-EPK ofrece las mismas críticas que sus compañeros parlamentarios de PNV y EE a los pactos autonómicos.<sup>12</sup>

En la sesión monográfica dedicada al debate de los pactos autonómicos, el 8 de octubre de 1981, se aprueban 8 resoluciones presentadas conjuntamente por PNV y EE. Estas resoluciones defienden que el Estatuto de autonomía deriva de la voluntad popular vasca y, por lo tanto, no es una ley otorgada por el poder central. Consideran que ninguna materia que afecte al desarrollo, interpretación o aplicación del Estatuto de autonomía puede disponerse sin acudir a las vías previstas en el mismo o solicitar la voluntad de los ciudadanos que refrendaron dicho Estatuto. Asimismo, recuerdan que la profundización en el Estatuto de autonomía es la condición necesaria para resolver los problemas de reconstrucción nacional de Euskadi, el paro y la crisis económica. En consecuencia, instan al Gobierno Vasco a ejercer todas aquellas medidas legítimas necesarias para defender el Estatuto, tanto en el marco institucional como en la movilización popular.<sup>13</sup> El 22 de julio de 1982, tras la aprobación en el Congreso de los Diputados del proyecto de ley, una nueva sesión plenaria

---

de tal forma que no pudiera ser revisada por leyes ordinarias del Estado o de las comunidades autónomas y por lo tanto pudiese ser aplicada a los estatutos ya aprobados. A continuación, es necesario llegar a una serie de acuerdos entre los partidos políticos sobre aquellas cuestiones que la Constitución deja a la libre disposición de las comunidades autónomas. Los acuerdos se basarían en materias como la generalización de las autonomías y la resolución del mapa autonómico para 1983, la creación de las asambleas legislativas autónomas y sus ejecutivas, la formación de comisiones sectoriales que regulen y unifiquen el proceso de transferencias con un calendario unitario, etc. UCD y PSOE firman, a finales julio de 1981, los pactos autonómicos de acuerdo a las consideraciones del denominado «Informe Enterriá». De esta forma, el contenido de la Ley nacida de ellos, la LOAPA, se centra en la necesidad de fijar el mapa autonómico, reducir la diversidad en las vías de acceso, unificar la naturaleza política de las futuras comunidades y su estructura organizativa, igualar sus competencias y finalizar el proceso autonómico en 1983.

12. BILBAO, M. *Consenso y conflicto ante el Estatuto de autonomía. El desarrollo del Estatuto como conflicto político significativo*. Vitoria: IVAP, 1992, p. 107-114.

13. *Egín*, 10-10-1981, n.º 1238, p. 4.

LETAMENDÍA, F. *Historia del nacionalismo vasco y de ETA. II: ETA en la transición (1976-1982)*. San Sebastián: R&B, 1994. p. 456.

y monográfica del Parlamento Vasco rechaza el proyecto aprobado. El órgano legislativo autónomo anuncia su decisión de presentar un recurso de inconstitucionalidad y considera la posibilidad de aplicar el *pase foral*, vieja costumbre de los políticos foralistas vascos de «acatar pero no cumplir» aquellas leyes elaboradas por el poder central con las que no estaban de acuerdo.<sup>14</sup>

El PSE-PSOE, durante la campaña electoral de las elecciones generales de octubre de 1982, defiende la LOAPA ante los electores vascos. Define dicha Ley como democrática y progresista. Denuncia la falsedad de las afirmaciones que alegan que la LOAPA pretende disminuir el techo autonómico del Estatuto de Guernica y alterar la Constitución y el Estatuto. Por el contrario, esta Ley garantiza todas las competencias exclusivas del País Vasco; reafirma la capacidad legislativa del País Vasco en todas sus competencias; reconoce a la Comunidad Autónoma Vasca la posibilidad de actuar en política agraria, ganadera, industrial, turística, comercial, educativa, sanitaria, etc.; mantiene la capacidad ejecutiva, tanto política como administrativa del Gobierno Vasco en todos aquellos asuntos que le sean propios y reconoce expresamente el régimen propio de las diputaciones forales.<sup>15</sup>

Finalmente, el Tribunal Constitucional dirime los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la LOAPA. En su resolución, el máximo órgano jurídico en materia de garantías constitucionales declara que la Ley no puede ser promulgada ni como ley orgánica ni como ley armonizadora y considera 14 de sus 38 artículos inconstitucionales.<sup>16</sup> El Tribunal Constitucional considera que «el legislador estatal no puede incidir con carácter general en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria, ni dictar normas que incidan en el sistema constitucional de distribución de competencias para integrar hipotéticamente lagunas existentes en la Constitución». Es decir que dicha Ley no puede imponerse a los estatutos de autonomía que fueron ratificados como leyes orgánicas, ni tampoco armonizar disposiciones que aún no han entrado en vigor.<sup>17</sup>

El Gobierno y el Parlamento vascos, así como los partidos nacionalistas, muestran su satisfacción con este dictamen aunque temen que la nueva ley, a pesar de que recoja las reformas solicitadas por el Tribunal Constitucional, impida un total desarrollo del Estatuto.

14. LETAMENDÍA, F. *Historia del nacionalismo...*, p. 456.

*Egin*, 23-7-1982, n.º 1480, p. 3; 25-7-1982, n.º 1482, p. 3.

15. Octavilla del PSE-PSOE sobre la LOAPA durante la campaña electoral de las elecciones generales de octubre de 1982. ABL.

16. STC76/83, de 5 agosto, del Tribunal Constitucional, sobre los recursos de inconstitucionalidad interpuestos al Proyecto de ley orgánica de armonización del proceso autonómico, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en sesiones celebradas los días 21-23, 28-30 de junio de 1982. BOE de 18 de agosto de 1983.

17. MOLAS, I. y FOSSAS, E. «La España plural». *Cuadernos del Mundo Actual*, n.º 100, 1995.

GARAÍKOETXEA, C. *Euskadi: la transición inacabada. Memorias políticas*. Barcelona: Planeta, 2002, p. 194-195.

*Egin*, 11.8.1983, n.º 1807, p. 3.

*El Correo Español - El Pueblo Vasco*, 11-8-1983, p. 21, 22, 24, 25.

## 2.2. COMISIONES

Las comisiones parlamentarias creadas por el Parlamento Vasco durante la I legislatura son:<sup>18</sup>

- I. Institucional, Administración General y Legislativa (22.4.1980)
- II. Economía, Hacienda y Presupuestos (22.4.1980)
- Comisión conjunta I y II (10.6.1981)
- III. Ordenación Territorial y Política Sectorial (22.4.1980)
- IV. Educación y Cultura (22.4.1980)
- V. Trabajo y Bienestar Social (22.4.1980)
- VI. Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno (23.5.1980)
- VII. Incompatibilidades (22.4.1980)
- VIII. Derechos Humanos (16, 17, 18. 7.1980)
- IX. Comisión Especial de Encuesta sobre la Central Nuclear de Lemóniz (23.7.1980)
- X. Suplicatorios (16, 17, 18.8.1980)
- XI. Seguimiento y Control de los Medios de Comunicación de la Comunidad Autónoma Vasca (16.12.1982)
- Especiales: De Conservación, Modificación y Desarrollo del Derecho Civil, Foral y Especial (30.6.1983)
- De Seguimiento sobre la Problemática de las Inundaciones (21.9.1983)

La primera de estas comisiones, Institucional, Administración General y Legislativa, acomete la difícil tarea de negociar con el Gobierno central las competencias a transferir al Gobierno y al Parlamento vascos. Carmelo Renovales, Marcos Vizcaya, Emilio Guevara y Juan Porres representan a esta Comisión en la negociación con J. Pedro Pérez Llorca, posteriormente sustituido por Rodolfo Martín Villa como representante del Gobierno. El primer bloque de competencias transferidas otorga la ejecución de todas las materias relacionadas con la enseñanza pública hasta COU, incluyendo, entre otras materias, la inspección, delegaciones de educación, elaboración de los planes de estudio, capacidad de selección y nombramiento del profesorado; todas las competencias administrativas en industria; en obras públicas, la totalidad de las carreteras y caminos de titularidad estatal; en sanidad y Seguridad Social, el Instituto Nacional de Asistencia Social, la inspección técnica y las delegaciones territoriales del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social y los instrumentos necesarios para crear su propio Instituto de Salud Pública; en cultura y deportes, excepto la radio-televisión; en agricultura, el Instituto de Denominaciones de Origen, cámaras agrarias, el Instituto de Investigación Agraria, sanidad vegetal, capacitación y extensión agraria e ICONA. El segundo bloque de transferencias concede

18. Varios autores. *Índice BOPV*. Vitoria: Parlamento Vasco, 1984, p. 33.



el resto de asuntos referentes a los centros privados y COU, excepto universidad. Asimismo, se alcanza el primer acuerdo sobre la Ertzaintza.<sup>19</sup>

Asimismo, el pleno del Parlamento Vasco, el 18 de julio de 1980, aprueba un dictamen de esta Comisión Institucional referente a la «pacificación y el progreso del pueblo vasco». Este dictamen precisa que para alcanzar la pacificación son necesarias una serie de medidas entre las que figuran el derecho a la vida y la legalización de todos los partidos políticos, «la efectividad del derecho del pueblo vasco a su autogobierno, mediante el urgente desarrollo en profundización del Estatuto de autonomía», la aceptación de «las vías políticas como único cauce dentro de un sistema democrático, renunciando a la violencia de cualquier clase y al recurso a las armas» y, como consecuencia de todo lo anterior, «la consideración de cuantas medidas de gracia se precisen». La propuesta se aprueba con los votos a favor del PNV y a pesar de los votos en contra de todos los partidos de ámbito estatal con representación en el Parlamento Vasco (PSOE, PCE, UCD y AP).<sup>20</sup>

Entre las comisiones especiales destaca la creación de una comisión que dictamine sobre la idoneidad o no de continuar la construcción de la central nuclear de Lemóniz iniciada durante la dictadura franquista.<sup>21</sup>

La Dirección General de Energía concede, en mayo de 1972, a la empresa Iberduero la autorización para construir dos reactores nucleares de 900 megavatios cada uno en la cala de Basordas, a doce kilómetros de la capital vizcaína. Con la llegada de la democracia y de la libertad de manifestación, los vizcaínos salen a la calle como protesta por la construcción de la central nuclear bajo una consigna: «No a Lemóniz. Por una Euskadi no nuclear». A la sombra de esta movilización ciudadana, nace un movimiento antinuclear en Euskadi: la Comisión de Defensa de una Costa Vasca No Nuclear. Esta Comisión integra en principio a independientes, militantes de diversos partidos e intelectuales cercanos a medios universitarios con una conciencia clara contra la energía nuclear. Sin embargo, la incursión de ETA provoca que la protesta ciudadana pacífica se transforme en un baño de sangre con las primeras muertes de dos trabajadores al hacer explosión un potente artefacto colocado junto a uno de los reactores de la central. Es el asesinato de J. M.<sup>a</sup> Ryan lo que provoca la reacción de la población vasca contra las acciones de ETA y el miedo en los técnicos encargados de la construcción, que deciden firmar un documento por el que se comprometen a no poner en servicio las instalaciones hasta que no se celebre un referéndum sobre la aceptación o no por el pueblo vasco de la central nuclear. Sin embargo, la celebración del referéndum suscita una serie de problemas. En primer lugar, su ámbito de aplicación; algunas asociaciones antinucleares se muestran partidarias de

19. Varios autores. *Euskadi: 1979-1989. Claves de una década*. Bilbao: Fundación Sabino Arana, 1989, p. 48-49.

20. LETAMENDÍA, F. *Historia del nacionalismo...*, p. 366-367.

21. El Pleno del Parlamento Vasco, el 13 de junio de 1980, con los 6 votos en contra de UCD y AP, aprueba una moción propuesta por el PNV para la creación de una *comisión de encuesta* sobre la central nuclear de Lemóniz, exigiendo, una vez concluida la labor de esta Comisión, la convocatoria de un referéndum. Algunos partidos de la oposición parlamentaria (EE, PSE-PSOE y PCE) apoyan esta moción aunque presentan una enmienda que exige la paralización de las obras. Esta enmienda es rechazada por los votos en contra del resto de fuerzas. LETAMENDÍA, F. *Historia del nacionalismo...*, p. 381.

que la consulta se limite a Euskadi, con lo que se daría la paradoja de que en Tudela, población situada a 200 kilómetros de la central, se decidiría sobre el futuro de la misma, mientras que, los habitantes de algunos municipios cántabros, situados a tan sólo 30 kilómetros de Lemóniz, no podrían opinar sobre la apertura de la central nuclear.<sup>22</sup>

La Comisión Especial de Encuesta sobre la Central Nuclear de Lemóniz, compuesta por los parlamentarios: Josu Bergara (PNV) como presidente, Francisco Javier Olaverri (EE) como vicepresidente, y Cástor Gárate, José Antonio Leizaola, Alberto Ansola, Eusebio Albinarrate (PNV), Pedro M.<sup>a</sup> Viana (PSE-PSOE), Joaquín M.<sup>a</sup> Aguinaga (UCD) y Santiago Griñó (AP) como vocales, se pronuncia a favor de continuar la construcción de la central nuclear, siempre y cuando se cumplan las medidas de seguridad necesarias y las instituciones autonómicas ejerzan un control directo sobre la misma.<sup>23</sup> Para llegar a este dictamen, es importante la declaración que realiza en la Comisión Mikel Barandiaran, en representación de Iberduero. Este técnico recuerda el déficit de energía de Euskadi y expone las condiciones técnicas y de construcción de la central de Lemóniz, la cual, tanto en emplazamiento como en medios técnicos y de seguridad, está entre las más cualificadas del mundo. Sobre el emplazamiento, hecho que provoca las mayores críticas, describe como el emplazamiento de la mayor parte de las 235 centrales en funcionamiento se encuentra próximo a las zonas más desarrolladas y de mayor demanda de energía.<sup>24</sup>

Con este dictamen, el Gobierno Vasco, en representación del Parlamento, inicia unas negociaciones tripartitas con el Gobierno central e Iberduero para concretar el control público sobre la central. Finalmente, el Gobierno central permite a Iberduero crear una sociedad que con la participación del Gobierno Vasco explote la central nuclear, cuya puesta en funcionamiento se prevé para julio de 1982.<sup>25</sup> Sin embargo, la inseguridad de los técnicos encargados de construir la central nuclear por los atentados terroristas hacia sus personas les lleva a dirigirse a la dirección de Iberduero anunciando su intención de no reincorporarse hasta que no se ponga fin a los atentados, sobre todo tras la muerte del director ejecutivo de la central que, aun encontrándose bajo escolta policial, ETA logra asesinar en un atentado. Finalmente, la compañía eléctrica se ve obligada a suspender la construcción de la central nuclear de Lemóniz. El posterior gobierno socialista ratifica esta decisión y aprueba formalmente la paralización del proyecto.<sup>26</sup>

### 2.3. ACTIVIDAD LEGISLATIVA

El Parlamento Vasco, durante la I legislatura, aprueba las siguientes leyes: <sup>27</sup>

22. *El Socialista*, 18-24 de febrero de 1981, n.º 193, p. 12-14.

23. Varios autores. *Encuesta sobre la central nuclear de Lemóniz. I- Dictamen de la Comisión IX. Comunicación del Gobierno Vasco y resoluciones*. Bilbao: Parlamento Vasco, 1982.

24. *Deia*, 27.11.1980, n.º 1075, p. 9.

25. *EP*, 19.12.1981, p. 10; 30.12.1981, p. 8.

26. LETAMENDÍA, F. *Historia del nacionalismo vasco...*, p. 458-461.

27. FIGUEROA LARAUDOGOITIA, A. *Leyes y documentos de la I legislatura del Parlamento Vasco (1980-1984)*. Vitoria: IVAP, 1984, *passim*.

| <i>Años</i> | <i>Pleno</i>  | <i>Denominación</i>                                                                                                                           |
|-------------|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1980        | 23 mayo       | 1/1980, de sedes                                                                                                                              |
| 1980        | 19 diciembre  | 2/1980, de Programa de gastos de estructura del Gobierno Vasco durante mayo-diciembre                                                         |
| 1980        | 18 diciembre  | 3/1980, sobre extinción de la corporación administrativa «Gran Bilbao»                                                                        |
| 1981        | 12 febrero    | 1/1981, de gastos del Gobierno para el ejercicio 1981                                                                                         |
| 1981        | 12 febrero    | 2/1981, de reconocimiento de los derechos de inviolabilidad e inmunidad de los miembros del Parlamento Vasco                                  |
| 1981        | 12 febrero    | 3/1981, sobre centros de contratación de cargas en transporte terrestre de mercancías                                                         |
| 1981        |               | 4/1981, de designación parlamentaria de senadores representantes de Euskadi                                                                   |
| 1981        | 10 junio      | 5/1981, de creación de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial                                                                |
| 1981        |               | 6/1981, de adelanto de la aplicación de determinadas normas del Proyecto de ley de presupuestos generales del País Vasco hasta 1981           |
| 1981        | 30 junio      | 7/1981, sobre Ley de Gobierno <sup>1</sup>                                                                                                    |
| 1981        | 16 julio      | 8/1981, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma Vasca para 1981                                                                    |
| 1981        | 30 septiembre | 9/1981, de creación del Consejo de Relaciones Laborales                                                                                       |
| 1981        | 18 noviembre  | 10/1981, del Estatuto del consumidor                                                                                                          |
| 1981        | 18 noviembre  | 11/1981 de creación del Centro para el Ahorro y Desarrollo Energético y Minero                                                                |
| 1981        |               | 12/1981, de normas provisionales en relación con determinados aspectos de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma Vasca para 1982 |
| 1982        | 11 febrero    | 1/1982, sobre cooperativas                                                                                                                    |
| 1982        | 11 febrero    | 2/1982, autorizando al Gobierno Vasco a enajenar el Colegio Menor «Pascual de Andagoya»                                                       |

| Origen                                                          | Enmiendas                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Proyecto de ley                                                 | 2 enmiendas a la totalidad (EE y Mixto-PCE): rechazadas                                                                                                                                                                                                                        |
| Proyecto de ley                                                 | 8 enmiendas: 2 PSE a la totalidad, rechazadas; 5 EE, 1 a la totalidad, 3 rechazadas y 2 retiradas; 1 Mixto-PCE a la totalidad, rechazada                                                                                                                                       |
| Proposición de ley de las juntas generales de Vizcaya           | 9 enmiendas: 5 PSE, 1 a la totalidad, 4 rechazadas y 1 retirada; 2 EE, 1 rechazada y 1 retirada; Mixto-AP, 1 a la totalidad, rechazada; Mixto-PCE, 1 a la totalidad rechazada.                                                                                                 |
| Proyecto de ley                                                 | 2 enmiendas: 1 PSE y 1 EE, ambas rechazadas                                                                                                                                                                                                                                    |
| Proposición de ley presentada por el Grupo Nacionalistas Vascos | 1 voto particular de EE, rechazado                                                                                                                                                                                                                                             |
| Proyecto de ley                                                 | 39 enmiendas: 13 PSE, 10 rechazadas y 1 retirada; 20 EE, 1 a la totalidad y 2 <i>in voce</i> , 11 rechazadas y 7 retiradas; 6 Mixto-PCE, 5 rechazadas y 1 retirada                                                                                                             |
| Proyecto de ley                                                 | 1 enmienda: Mixto-PCE, retirada                                                                                                                                                                                                                                                |
| Proyecto de ley                                                 | 12 enmiendas: 3 PSE, rechazadas; 3 EE, rechazadas; 6 Mixto-PCE, 1 a la totalidad, 2 rechazadas, 4 retiradas                                                                                                                                                                    |
| Proyecto de ley                                                 | Se aprueba en comisión por delegación legislativa plena a la Comisión                                                                                                                                                                                                          |
| Proyecto de ley                                                 | 40 EE, rechazadas                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Proyecto de ley                                                 | 65 enmiendas: 3 PNV, retiradas; 35 PSE, 4 a la totalidad, 13 rechazadas, 21 retiradas y 1 aprobada; 21 EE, 1 a la totalidad, 10 rechazadas, 9 retiradas, 2 decaídas; 1 centristas vascos, retirada; 1 Mixto-AP, retirada; 4 Mixto-PCE, retiradas                               |
| Proyecto de ley                                                 | 23 enmiendas: 12 PSE, 1 a la totalidad, 10 rechazadas y 2 retiradas; 3 EE, rechazadas; 8 Mixto-PCE, 1 rechazada y 7 retiradas                                                                                                                                                  |
| Proyecto de ley                                                 | 30 enmiendas: 20 PSE, 1 a la totalidad, 15 rechazadas y 5 retiradas; 4 EE, rechazadas; 1 centristas vascos a la totalidad, retirada; 1 Mixto-AP a la totalidad, rechazada; 4 Mixto-PCE, rechazadas                                                                             |
| Proyecto de Ley                                                 | 11 enmiendas: 3 PSE, rechazadas; 6 EE, 5 rechazadas y 1 retirada; 1 Mixto-AP, a la totalidad, rechazada; 1 Mixto-PCE, rechazada                                                                                                                                                |
| Proyecto de ley                                                 | Se aprueba en comisión por delegación legislativa plena a la Comisión                                                                                                                                                                                                          |
| Proyecto de ley                                                 | 62 enmiendas: 28 PSE, 15 rechazadas, 12 retiradas y 1 aprobada; 10 EE, 2 rechazadas, 7 retiradas y 1 aprobada; 15 centristas vascos, la 1 a totalidad, 11 rechazadas y 4 retiradas; 1 Mixto-AP, a la totalidad, rechazada; 8 Mixto-PCE, 5 rechazadas, 2 retiradas y 1 aprobada |
| Proyecto de ley                                                 | 1 centristas vascos, a la totalidad, rechazada                                                                                                                                                                                                                                 |

| <i>Años</i> | <i>Pleno</i>     | <i>Denominación</i>                                                                                                                                                                           |
|-------------|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1982        | 24-26 y 30 marzo | 3/1982, sobre presupuestos generales de la Comunidad Autónoma Vasca para 1982                                                                                                                 |
| 1982        | 31 marzo         | 4/1982, que modifica y complementa la Ley 3/1981, de centros de contratación de cargas en transporte terrestre de mercancías                                                                  |
| 1982        | 20 mayo          | 5/1982, sobre creación del ente público Radio Televisión Vasca <sup>2</sup>                                                                                                                   |
| 1982        | 20 mayo          | 6/1982, de servicios sociales                                                                                                                                                                 |
| 1982        | 30 junio         | 7/1982, sobre salud escolar                                                                                                                                                                   |
| 1982        | 30 junio         | 8/1982, de regulación de la sustitución de los parlamentarios vascos                                                                                                                          |
| 1982        | 24 noviembre     | 9/1982, sobre creación del Ente Vasco de la Energía                                                                                                                                           |
| 1982        | 24 noviembre     | 10/1982, de normalización del uso del Euskera <sup>3</sup>                                                                                                                                    |
| 1982        | 24 noviembre     | 11/1982, de modificación de los artículos 35 y 37 de la Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para 1982                                                                      |
| 1982        | 28 diciembre     | 12/1982, de ampliación del límite de concesión de créditos a la reestructuración y reconversión industrial                                                                                    |
| 1982        | 28 diciembre     | 13/1982, sobre concesión de un crédito extraordinario para la ampliación de capital de la Sociedad de Gas de Euskadi, SA                                                                      |
| 1982        |                  | 14/1982, por la que se dictan normas presupuestarias provisionales para el ejercicio de 1983                                                                                                  |
| 1983        |                  | 1/1983, por la que se aprueban los presupuestos para 1982 del Ente Público «Radio Televisión Vasca» y de las sociedades públicas para la gestión de los servicios públicos de radiotelevisión |
| 1983        | 7 marzo          | 2/1983, sobre la Ley electoral para las Juntas Generales del Territorio Histórico de Guipúzcoa                                                                                                |
| 1983        | 7 marzo          | 3/1983, sobre la Ley electoral para las Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya                                                                                                  |
| 1983        | 7 marzo          | 4/1983, sobre la Ley electoral para las Juntas Generales del Territorio Histórico de Álava                                                                                                    |

| <i>Origen</i>                                                                                   | <i>Enmiendas</i>                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Proyecto de ley                                                                                 | 404 enmiendas: 137 PSE, 2 a la totalidad, 115 rechazadas y 22 retiradas; 247 EE, 1 a la totalidad, 63 rechazadas, 180 retiradas y 4 decaídas; 19 centristas vascos, 1 a la totalidad, 13 rechazadas, 5 retiradas y 1 decaída; 1 Mixto-AP, a la totalidad, rechazada |
| Proyecto de ley                                                                                 | 3 enmiendas: 1 PSE, a la totalidad, rechazada; 2 EE, rechazadas                                                                                                                                                                                                     |
| Proyecto de ley                                                                                 | 36 enmiendas: 21 PSE, 17 rechazadas, 2 retiradas, 1 decaída y 1 aprobada; 7 EE, 5 rechazadas y 2 decaídas; 1 centristas vascos, retirada; 7 Mixto-AP, 4 rechazadas, 1 retiradas, 1 decaídas y 1 aprobada                                                            |
| Proposición de ley de los grupos Nacionalistas Vascos, Socialistas Vascos, EE y Mixto (PCE-EPK) | 25 enmiendas: 4 PSE, 3 rechazadas y 1 retirada; 6 EE, rechazadas; 15 centristas vascos, 10 rechazadas y 5 retiradas                                                                                                                                                 |
| Proyecto de ley                                                                                 | 16 enmiendas: 2 PSE, 1 a la totalidad, rechazadas; 14 centristas vascos, 1 a la totalidad, 12 rechazadas y 2 retiradas                                                                                                                                              |
| Proposición de ley de los grupos Nacionalistas Vascos, Socialistas Vascos y EE                  |                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Proyecto de ley                                                                                 | 14 enmiendas: 4 PSE, 3 rechazadas y 1 aprobada; 5 EE, 2 a la totalidad, 3 rechazadas y 2 retiradas; 4 centristas vascos, rechazadas; 1 Mixto-AP, rechazada                                                                                                          |
| Proyecto de ley                                                                                 | 25 enmiendas: 23 PSE, 5 rechazadas, 11 retiradas y 7 aprobadas; 2 Mixto-AP, a la totalidad, 2 rechazadas                                                                                                                                                            |
| Proyecto de ley                                                                                 | 20 enmiendas: 1 PSE, a la totalidad, rechazada; 10 EE, 2 a la totalidad rechazadas y 8 decaídas; 9 centristas vascos, 1 a la totalidad rechazada y 8 retiradas                                                                                                      |
| Proyecto de ley                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Proyecto de ley                                                                                 | 1 EE, a la totalidad, rechazada                                                                                                                                                                                                                                     |
| Proyecto de ley                                                                                 | Se aprueba en comisión por delegación legislativa plena a la Comisión                                                                                                                                                                                               |
| Proyecto de ley                                                                                 | Se aprueba en comisión por delegación legislativa plena a la Comisión                                                                                                                                                                                               |
| Proposición de ley de las Juntas Generales de Guipúzcoa                                         | 46 enmiendas: 11 PSE, rechazadas; 30 EE, 29 rechazadas y 1 aprobada; 5 Mixto-AP, 2 rechazadas y 3 retiradas                                                                                                                                                         |
| Proposición de ley de las Juntas Generales de Vizcaya                                           | 52 enmiendas: 12 PSE, rechazadas; 27 EE, rechazadas; 7 centristas vascos, retiradas; 6 Mixto-AP, 5 retiradas y 1 aprobada                                                                                                                                           |
| Proposición de ley de las Juntas Generales de Álava                                             | 47 enmiendas: 10 PSE, rechazadas; 28 EE, rechazadas; 8 centristas vascos, retiradas; 1 Mixto-AP, retirada                                                                                                                                                           |

| <i>Años</i> | <i>Pleno</i> | <i>Denominación</i>                                                                                                                                                                           |
|-------------|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1983        | 23 marzo     | 5/1983, por la que se aprueban los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1983                                                                                   |
| 1983        | 23 marzo     | 6/1983, por la que se aprueban los presupuestos para 1983 del Ente Público «Radio Televisión Vasca» y de las sociedades públicas para la gestión de los servicios públicos de radiotelevisión |
| 1983        | 23 marzo     | 7/1983, por la que se aprueba el presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1983 en materia de ejecución de la legislación del Estado sobre tráfico y circulación de vehículos  |
| 1983        | 14 abril     | 8/1983, sobre el himno oficial de Euskadi                                                                                                                                                     |
| 1983        | 19 mayo      | 9/1983, sobre ordenación de la actividad comercial                                                                                                                                            |
| 1983        | 19 mayo      | 10/1983, del Servicio Vasco de Salud-Osakidetza                                                                                                                                               |
| 1983        | 22 junio     | 11/1983, sobre derechos profesionales y pasivos del personal que prestó servicios a la Administración autónoma del País Vasco                                                                 |
| 1983        | 22 junio     | 12/1983, de principios ordenadores de la hacienda general del País Vasco                                                                                                                      |
| 1983        |              | 13/1983, sobre concesión de un crédito extraordinario para la compra del inmueble en que se ubica la sede del Gobierno Vasco                                                                  |
| 1983        | 27 julio     | 14/1983, de patrimonio de Euskadi                                                                                                                                                             |
| 1983        | 27 julio     | 15/1983, por la que se crea el Instituto Vasco de Ikastolas y se aprueba el Estatuto Jurídico de Ikastolas                                                                                    |
| 1983        | 27 julio     | 16/1983, sobre el régimen jurídico del Instituto Vasco de la Administración Pública                                                                                                           |
| 1983        |              | 17/1983, por la que se faculta al Gobierno para dictar decretos-leyes con motivo de las recientes inundaciones <sup>4</sup>                                                                   |
| 1983        | 6 octubre    | 21/1983, por la que se convalida el decreto-ley por el que se autoriza la modificación de la adjudicación de subvenciones con cargo al fondo de obras para la lucha contra el paro            |
| 1983        | 6 octubre    | 22/1983, por la que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta Gobierno Vasco -Diputaciones Forales                                                                                           |
| 1983        | 27 octubre   | 23/1983, por la que se establece un recargo transitorio en el impuesto sobre la renta de las personas físicas del ejercicio de 1983                                                           |



| <i>Origen</i>                                                             | <i>Enmiendas</i>                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Proyecto de ley                                                           | 256 enmiendas: 153 PSE, 2 a la totalidad, 122 rechazadas, 30 retiradas y 1 aprobada; 87 EE, 3 a la totalidad, 68 rechazadas, 18 retiradas y 1 aprobada; 15 centristas vascos, retiradas; 1 Mixto-AP, a la totalidad, rechazada |
| Proyecto de ley                                                           | 4 EE, rechazadas                                                                                                                                                                                                               |
| Proyecto de ley                                                           | Lectura única ante el Pleno                                                                                                                                                                                                    |
| Proposición de ley de los grupos Nacionalistas Vascos y Centristas Vascos | 10 enmiendas: 2 PSE, 1 rechazada y 1 retirada; 6 EE, 4 rechazadas y 2 retiradas; 2 Mixto-AP, 1 rechazada y 1 retirada                                                                                                          |
| Proyecto de ley                                                           |                                                                                                                                                                                                                                |
| Proyecto de ley                                                           | 23 enmiendas: 6 PSE, 1 a la totalidad, 3 rechazadas y 3 retiradas; 5 EE, 1 a la totalidad, 4 rechazadas y 1 retirada; 12 centristas vascos (defendidas por el Grupo Mixto), 1 a la totalidad, 9 rechazadas y 3 retiradas       |
| Proyecto de ley                                                           | 8 enmiendas: 7 PSE, rechazadas y 1 voto particular retirado; 1 Mixto-AP, a la totalidad, retirada                                                                                                                              |
| Proyecto de ley                                                           | 10 enmiendas: 5 PSE, 4 rechazadas y 1 retirada; 4 EE, 1 a la totalidad, rechazadas; 1 Mixto-AP, a la totalidad, rechazada                                                                                                      |
| Proyecto de ley                                                           | Se aprueba en comisión por delegación legislativa plena a la Comisión                                                                                                                                                          |
| Proyecto de ley                                                           | 7 EE, retiradas                                                                                                                                                                                                                |
| Proyecto de ley                                                           | 62 enmiendas: 25 PSE, 2 a la totalidad, 24 rechazadas y 1 retirada; 37 EE, 2 a la totalidad, 35 rechazadas y 2 retiradas                                                                                                       |
| Proyecto de ley                                                           | 16 enmiendas: 2 PSE, 1 rechazada y 1 retirada; 14 EE, 1 a la totalidad, rechazadas                                                                                                                                             |
| Proyecto de ley                                                           | Se aprueba en comisión por delegación legislativa plena a la Comisión                                                                                                                                                          |
| Proyecto de ley                                                           |                                                                                                                                                                                                                                |
| Proyecto de ley                                                           | Directamente al Pleno. Presentan alegaciones: PSE, PNV, EE, Mixto-AP                                                                                                                                                           |
| Proyecto de ley                                                           | 5 enmiendas: 2 PSE, rechazadas; 3 EE rechazadas y 2 dos votos particulares retirados                                                                                                                                           |

| <i>Años</i> | <i>Pleno</i>                       | <i>Denominación</i>                                                                                                         |
|-------------|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1983        | 27 octubre                         | 24/1983, por la que se aprueba un nuevo acuerdo de la Comisión Mixta Gobierno Vasco - Diputaciones Forales                  |
| 1983        | 27 octubre                         | 25/1983, sobre entidades de previsión social voluntaria                                                                     |
| 1983        | 25 noviembre                       | 27/1983, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos de sus territorios históricos |
| 1983        | 25,30 noviembre;<br>1, 2 diciembre | 28/1983, sobre elecciones al Parlamento Vasco                                                                               |
| 1983        | 25 noviembre                       | 29/1983, de creación del Instituto de Alfabetización y Reeskaldunización de Adultos y de Regulación de los Euskaltegis      |
| 1983        | 7, 9,13-15 diciembre               | 30/1983, por la que se aprueban los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 1984                    |
| 1983        | 20 diciembre                       | 31/1983, de régimen presupuestario de Euskadi                                                                               |
| 1983        | 22 diciembre                       | 32/1983, sobre incompatibilidades por el ejercicio de funciones públicas en la Comunidad Autónoma Vasca                     |

Elaboración propia.

<sup>1</sup> Esta Ley regula la composición del Gobierno Vasco y el estatus de sus miembros. En primer lugar, sobre el *lehendakari*, su estatuto personal, la designación y nombramiento del mismo, sus competencias y facultades y, por último, la suspensión, cese y sustitución del *lehendakari*. A continuación, regula la composición y competencias del Gobierno Vasco, así como su funcionamiento. También regula las competencias y facultades de los vicepresidentes, consejeros y altos cargos de la Administración vasca, las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento y la competencia legislativa que posee el Gobierno Vasco a través del dictamen de decretos y la elaboración de anteproyectos de ley y normas reglamentarias (BOPV, 27.7.1981).

<sup>2</sup> En primer lugar enumera los principios a cumplir por el ente público: objetividad; veracidad; imparcialidad en la información; distinción entre información y opinión; respeto al pluralismo político, religioso, social, cultural y lingüístico, etc. Posteriormente, regula la designación del Consejo de Administración y los

| <i>Origen</i>   | <i>Enmiendas</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Proyecto de ley | Directamente al Pleno                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Proyecto de ley | 6 enmiendas: 3 PSE, 1 rechazada, 1 decaída y 1 aprobada; 2 EE, 1 rechazada y 1 retirada; 1 Mixto-AP, retirada                                                                                                                                                                                     |
| Proyecto de ley | 203 enmiendas: 53 PSE, 2 a la totalidad, 47 rechazadas, 5 retiradas y 1 aprobada; 112 EE, 2 a la totalidad y 1 voto particular decaído, 100 rechazadas, 10 retiradas y 2 aprobadas; 15 CDS, 1 a la totalidad, 14 retiradas y 1 decaída; 23 Mixto-CP, 1 a la totalidad, 22 rechazadas y 1 retirada |
| Proyecto de ley | 10 enmiendas: 9 PSE y un voto particular, 6 rechazadas y 3 retiradas; 1 EE, retirada                                                                                                                                                                                                              |
| Proyecto de ley | 6 PSE, 1 a la totalidad, 3 rechazadas y 3 retiradas                                                                                                                                                                                                                                               |
| Proyecto de ley |                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Proyecto de ley | 6 enmiendas: 3 PSE, 1 rechazada y dos retiradas; 3 EE, retiradas                                                                                                                                                                                                                                  |
| Proyecto de ley | 4 enmiendas: 2 PSE, rechazadas; 2 EE, rechazadas                                                                                                                                                                                                                                                  |

Consejos Asesores compuestos por tres representantes de los trabajadores designados por las centrales sindicales; cuatro representantes de cada una de las siguientes instituciones: Real Academia de la Lengua Vasca, Sociedad de Estudios Vascos, Sociedad de Amigos del País y la Universidad del País Vasco; un representante designado por la Asociación de Medios de Comunicación y otro por la Asociación de Consumidores y Usuarios; tres representantes designados por las diputaciones forales, y cuatro pertenecientes a la Administración pública vasca designados por el Gobierno Vasco (BOPV, 2.6.1982).

<sup>3</sup> Regula el conocimiento y uso del euskera por los ciudadanos vascos, por la Administración pública vasca, en la enseñanza, en los medios de comunicación social y como lengua oficial.

<sup>4</sup> Leyes 18/1983, 20/1983, 26/1983, referidas a convalidación de decretos-leyes promulgados durante la situación excepcional de las inundaciones de agosto de 1983.

A continuación, exponemos las características de la actividad legislativa del Parlamento Vasco durante estos primeros cuatro años de gobierno autonómico:

| <i>Leyes aprobadas</i> |    | <i>Proposiciones de ley aprobadas</i> | <i>Materia de la ley</i> | <i>Leyes recurridas</i> |    |
|------------------------|----|---------------------------------------|--------------------------|-------------------------|----|
| 1980                   | 3  | 1 de 3                                | Institucionales          | 1                       | 0  |
|                        |    |                                       | Presupuestarias          | 1                       |    |
|                        |    |                                       | Sectoriales              | 1                       |    |
| 1981                   | 12 | 1 de 12                               | Institucionales          | 4                       | 5  |
|                        |    |                                       | Presupuestarias          | 4                       |    |
|                        |    |                                       | Sectoriales              | 4                       |    |
| 1982                   | 14 | 2 de 14                               | Institucionales          | 2                       | 3  |
|                        |    |                                       | Presupuestarias          | 3                       |    |
|                        |    |                                       | Sectoriales              | 9                       |    |
| 1983                   | 32 | 4 de 32*                              | Institucionales          | 11                      | 6  |
|                        |    |                                       | Presupuestarias          | 4                       |    |
|                        |    |                                       | Sectoriales              | 17                      |    |
| Totales                | 61 | 8 de 61                               | Institucionales          | 18                      | 14 |
|                        |    |                                       | Presupuestarias          | 12                      |    |
|                        |    |                                       | Sectoriales              | 31                      |    |

\* Tres de ellas a iniciativa de las Juntas Generales.

Elaboración propia.<sup>28</sup>

Como puede observarse, durante los dos primeros años de legislatura se aprueban pocas leyes por la necesidad de institucionalizar políticamente la Comunidad Autónoma a partir de las transferencias otorgadas por el Gobierno central. A partir de 1982, la actividad legislativa aumenta regulando importantes materias como las relaciones laborales, elecciones a Juntas Generales y Parlamento Vasco, himno, sanidad (Osakidetza),<sup>29</sup> radio y televisión (EITB),<sup>30</sup> normalización y enseñanza del euskera (HABE),<sup>31</sup> reglamento del Gobierno, patrimonio, etc.<sup>32</sup>

Destaca el número de las leyes promulgadas que nacen a iniciativa del Gobierno Vasco. Tan sólo 8 de las 61 leyes aprobadas surgen a iniciativa de instituciones ajenas al Gobierno Vasco.

28. LUCAS, E. «Aproximación al estudio de la obra legislativa del Parlamento Vasco (1980-1988)». *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 24, 1989.

29. Servicio Vasco de Salud.

30. *Euskal Irrati Telebista*: Ente Público Radio Televisión Vasca.

31. *Helduen Alfabetatze eta Berreuskalduritzera Erakundea*: Organismo de Alfabetización y Reuskaldunización de Adultos.

32. LUCAS, E. «Aproximación al estudio de la obra legislativa...», *passim*.

## 2.4. ACTIVIDAD DE CONTROL PARLAMENTARIO

El control parlamentario al Gobierno Vasco se realiza a través de tres fórmulas:<sup>33</sup>

*Preguntas parlamentarias*

Tienen derecho a formularlas los parlamentarios vascos y el Gobierno tiene la obligación de atenderlas. La respuesta a las mismas puede efectuarse en respuesta oral ante el Pleno, en comisión o por escrito. Según indica la tabla, el grupo socialista es el que más participa de esta fórmula de control al Gobierno Vasco. Sus preguntas inciden sobre materias referentes a educación, cultura, agricultura, empleo, sanidad, industria, ordenación territorial y cumplimiento de las partidas presupuestarias. El grupo de Euskadiko Ezkerra sucede al primer grupo de la oposición en número de preguntas efectuadas. En este caso, dicho grupo parlamentario incide en asuntos referentes a la policía autónoma, empleo y, de nuevo, a la ejecución de las partidas presupuestarias.

La mayor parte de las preguntas de los grupos parlamentarios se dirigen al Gobierno Vasco y a las consejerías a las que corresponden las materias cuestionadas. Asimismo, se puede apreciar el incremento año tras año de la utilización de este instrumento de control gracias a la experiencia adquirida por los parlamentarios vascos.

|               | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | Total |
|---------------|------|------|------|------|-------|
| PSE-PSOE      | 4    | 25   | 31   | 74   | 134   |
| EE            | 5    | 13   | 46   | 53   | 117   |
| M- AP*        | -    | -    | 10   | 15   | 25    |
| M- PC*        | 2    | 3    | -    | -    | 5     |
| M- Centrista* | -    | -    | -    | 4    | 4     |
| Centristas    | -    | -    | 3    | -    | 3     |
| EE- M- PC     | -    | 1    | -    | -    | 1     |
| Total         | 11   | 42   | 90   | 146  | 289   |

Elaboración propia.

\* Corresponde al partido integrado en el Grupo Mixto que realiza la pregunta parlamentaria.

*Interpelaciones parlamentarias*

Al igual que las preguntas parlamentarias, los miembros del Parlamento tienen el derecho de interponerlas y es obligación gubernamental atenderlas. Los parlamentarios interpelan al Gobierno Vasco y al *lehendakari*, sobre todo en las materias referentes a los gastos de los diferentes departamentos, educación, industria y cultura.

A continuación exponemos el número de interpelaciones efectuadas por los diferentes grupos parlamentarios durante la I legislatura. En dicha tabla se observa como, de nuevo, es el Grupo Socialista, primer partido de la oposición en la cámara vasca, el que utiliza con mayor regularidad este otro instrumento de control al Go-

33. VIRGALA FORURIA, E. «La actividad de control del Gobierno realizada por el Parlamento Vasco en la I legislatura». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 46-47, 1985.

bierno, dirigiendo sus interpelaciones con mayor insistencia al Gobierno y a las consejerías de Educación y de Cultura.

|               | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | Total |
|---------------|------|------|------|------|-------|
| PSE-PSOE      | 2    | 24   | 16   | 14   | 56    |
| EE            | 5    | 1    | 7    | 9    | 22    |
| M- AP*        | 3    | 4    | 1    | 5    | 13    |
| M- PC*        | 1    | 3    | -    | -    | 4     |
| M- Centrista* | -    | -    | -    | 1    | 1     |
| Total         | 11   | 32   | 24   | 29   | 96    |

Elaboración propia.

\* Corresponde al partido integrado en el Grupo Mixto que realiza la pregunta parlamentaria.

### *Comisiones de encuesta o investigación*

Son creadas con la aprobación del Pleno de la cámara a petición de la Mesa del Parlamento, de tres grupos parlamentarios, de la quinta parte de los parlamentarios o del Gobierno.

Como conclusión se puede asegurar que son los grupos parlamentarios Socialista, de Euskadiko Ezkerra y de Alianza Popular los que dan mayor importancia a los instrumentos de control parlamentario al Gobierno Vasco. Entre los tres, destaca el grupo socialista por ser el natural partido de oposición al PNV, tanto en su vertiente izquierda *versus* derecha como no-nacionalismo *versus* nacionalismo. Las materias sobre las que inciden los grupos parlamentarios tratan los temas que más preocupan a los ciudadanos vascos, es decir, la crisis económica y aspectos sociales como la educación, la cultura y la sanidad.

A pesar de su gran actividad legislativa y el ejercicio de las fórmulas de control parlamentario, el Parlamento Vasco no constituye el eje de la vida política debido a la deslegitimación continua de esta institución por parte de la coalición abertzale Herri Batasuna que con su ausencia de las sesiones parlamentarias reduce el número de los parlamentarios de la oposición y no permite el desarrollo habitual de las sesiones. Asimismo, la propia configuración del partido del Gobierno, el PNV como movimiento más que como partido hace que solucione interiormente sus problemas, criticando la acción del Ejecutivo en las asambleas del partido sin utilizar los instrumentos de control parlamentario al Gobierno Vasco. A todo lo anteriormente expuesto, se unen el conflicto perenne del Gobierno Vasco con el Gobierno central por la lentitud en el traspaso de las competencias estatutarias y, sobre todo, la violencia terrorista que no permite normalizar la vida política vasca.

## *Las elecciones a las Cortes de Castilla y León (1983-1999)*

PABLO PÉREZ LÓPEZ Y JOSÉ VIDAL PELAZ LÓPEZ, *Universidad de Valladolid*

La historia de la configuración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León pone de relieve la dificultad que entrañó la generalización del sistema autonómico adoptado durante la transición a la democracia. En efecto, no estaba claro cuál fuera el territorio que debía integrar la región de Castilla la Vieja o Castilla y León. Los años 1976-1983 fueron por eso de una importancia crucial para la definición básica, territorial, de la Comunidad Autónoma, que terminó estando integrada por nueve provincias: Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora. Se desestimó la posibilidad de integrar a Logroño o Santander, que formaron comunidades uniprovinciales, la de formar otra comunidad uniprovincial con León, la de crear una comunidad autónoma leonesa con varias provincias, o bien una región centro —con o sin Madrid—, se obligó a Segovia a integrarse en Castilla y León, etc. Todo ese conjunto de decisiones fue adoptado por los actores políticos del momento, que fueron, cada vez más, los partidos políticos.<sup>1</sup>

El fruto de esta historia fue el nacimiento de derecho de unas nuevas entidades políticas en España que definirían sus rasgos precisamente con el ejercicio de las funciones que les atribuían los estatutos de autonomía. Uno de los elementos centrales para la fijación de las características propias de las comunidades autónomas fueron, lógicamente, las elecciones a los cuerpos legislativos autonómicos.

Nuestro trabajo busca aportar un análisis de los resultados de esas elecciones en Castilla y León entre 1983 y 1999. Las cinco consultas electorales que abarca el periodo pueden servir para trazar un primer perfil de la configuración del sistema de partidos de la Comunidad Autónoma, y para dar cuenta de las novedades mayores que se han producido en la evolución de la nueva entidad política.

### **Participación y voto válido**

La participación en los comicios ha sido oscilante, sin que exista una línea continua de crecimiento o decrecimiento: sube y baja de forma alternativa, elección tras elección, con un ritmo inalterado hasta 1999.<sup>2</sup>

1. Cf. la tesis —todavía inédita— de GONZÁLEZ CLAVERO, Mariano: *Fuerzas políticas en el proceso autonómico de Castilla y León*, defendida en la Universidad de Valladolid el 4 de abril de 2003.

2. Todos los datos aportados han sido recopilados por el grupo de investigadores del proyecto «Veinte años de política en Castilla y León», dirigido por Pablo Pérez López, y que ha contado con



## CASTILLA Y LEÓN

| Año  | Electores | <i>Abstención</i> |       | <i>Votantes</i> |       |                             |       |                      |      |                    |      |
|------|-----------|-------------------|-------|-----------------|-------|-----------------------------|-------|----------------------|------|--------------------|------|
|      |           |                   |       |                 |       |                             |       |                      |      |                    |      |
|      |           |                   |       |                 |       | <i>Votos válidos</i>        |       |                      |      | <i>Votos nulos</i> |      |
|      |           |                   |       |                 |       | <i>Votos a candidaturas</i> |       | <i>Votos blancos</i> |      |                    |      |
|      |           | Número            | %     | Número          | %     | Número                      | %     | Número               | %    | Número             | %    |
| 1983 | 1.993.809 | 601.406           | 30,16 | 1.392.403       | 69,84 | 1.358.485                   | 97,56 | 13.103               | 0,94 | 20.815             | 1,49 |
| 1987 | 2.007.117 | 545.731           | 27,19 | 1.461.386       | 72,81 | 1.413.542                   | 96,73 | 22.690               | 1,55 | 25.154             | 1,72 |
| 1991 | 2.065.995 | 667.757           | 32,32 | 1.398.238       | 67,68 | 1.362.179                   | 97,42 | 23.028               | 1,65 | 13.031             | 0,93 |
| 1995 | 2.081.153 | 532.944           | 25,61 | 1.548.209       | 74,39 | 1.506.199                   | 97,29 | 28.290               | 1,83 | 13.720             | 0,89 |
| 1999 | 2.110.422 | 645.613           | 30,59 | 1.464.809       | 69,41 | 1.411.863                   | 96,39 | 38.990               | 2,66 | 13.956             | 0,95 |

En cada circunscripción se observa este mismo comportamiento, con la sola excepción de Segovia, donde la participación no ascendió en 1987 respecto a 1983.

## PROVINCIA DE ÁVILA

| Año  | Electores | <i>Abstención</i> |       | <i>Votantes</i> |       |                             |       |                      |      |                    |      |
|------|-----------|-------------------|-------|-----------------|-------|-----------------------------|-------|----------------------|------|--------------------|------|
|      |           |                   |       |                 |       |                             |       |                      |      |                    |      |
|      |           |                   |       |                 |       | <i>Votos válidos</i>        |       |                      |      | <i>Votos nulos</i> |      |
|      |           |                   |       |                 |       | <i>Votos a candidaturas</i> |       | <i>Votos blancos</i> |      |                    |      |
|      |           | Número            | %     | Número          | %     | Número                      | %     | Número               | %    | Número             | %    |
| 1983 | 145.215   | 39.426            | 27,15 | 105.789         | 72,85 | 103.615                     | 97,94 | 788                  | 0,74 | 1.386              | 1,31 |
| 1987 | 143.589   | 35.943            | 25,03 | 107.646         | 74,97 | 105.252                     | 97,78 | 1.139                | 1,06 | 1.255              | 1,17 |
| 1991 | 144.316   | 37.951            | 26,30 | 106.365         | 73,70 | 104.248                     | 98,01 | 1.132                | 1,06 | 985                | 0,93 |
| 1995 | 140.873   | 29.808            | 21,16 | 111.065         | 78,84 | 108.488                     | 97,68 | 1.493                | 1,34 | 1.084              | 0,98 |
| 1999 | 140.844   | 34.328            | 24,37 | 106.516         | 75,63 | 102.739                     | 96,45 | 2.538                | 2,38 | 1.239              | 1,16 |

## PROVINCIA DE BURGOS

| Año  | Electores | <i>Abstención</i> |       | <i>Votantes</i> |       |                             |       |                      |      |                    |      |
|------|-----------|-------------------|-------|-----------------|-------|-----------------------------|-------|----------------------|------|--------------------|------|
|      |           |                   |       |                 |       |                             |       |                      |      |                    |      |
|      |           |                   |       |                 |       | <i>Votos válidos</i>        |       |                      |      | <i>Votos nulos</i> |      |
|      |           |                   |       |                 |       | <i>Votos a candidaturas</i> |       | <i>Votos blancos</i> |      |                    |      |
|      |           | Número            | %     | Número          | %     | Número                      | %     | Número               | %    | Número             | %    |
| 1983 | 276.314   | 87.937            | 31,83 | 188.377         | 68,17 | 183.058                     | 97,18 | 1.993                | 1,06 | 3.326              | 1,77 |
| 1987 | 280.465   | 83.090            | 29,63 | 197.375         | 70,37 | 191.145                     | 96,84 | 1.350                | 0,68 | 4.880              | 2,47 |
| 1991 | 288.071   | 97.850            | 33,97 | 190.221         | 66,03 | 184.986                     | 97,25 | 3.212                | 1,69 | 2.023              | 1,06 |
| 1995 | 292.934   | 85.598            | 29,22 | 207.336         | 70,78 | 200.644                     | 96,77 | 4.750                | 2,29 | 1.942              | 0,94 |
| 1999 | 295.676   | 96.678            | 32,70 | 198.998         | 67,30 | 190.987                     | 95,97 | 6.057                | 3,04 | 1.954              | 0,98 |

financiación de la Consejería de Cultura de la Junta de Castilla y León. Las fuentes son datos del Ministerio del Interior y la elaboración propia. Queremos hacer constar aquí nuestro agradecimiento explícito a los estadísticos del equipo, profesores Julia Fernández de la Mora y Hermenegildo Fernández-Abascal Teira, sobre los que ha recaído la mayor parte del trabajo de tratamiento y ordenación de los datos. Actualmente está en prensa un Atlas electoral de Castilla y León 1976-2003, que recoge el trabajo de este grupo.

Las elecciones a las Cortes de Castilla y León (1983-1999)

| PROVINCIA DE LEÓN |           |                   |       |                 |       |                             |       |                      |      |                    |      |
|-------------------|-----------|-------------------|-------|-----------------|-------|-----------------------------|-------|----------------------|------|--------------------|------|
| Año               | Electores | <u>Abstención</u> |       | <u>Votantes</u> |       |                             |       |                      |      |                    |      |
|                   |           | Número            | %     | Número          | %     | <u>Votos válidos</u>        |       |                      |      | <u>Votos nulos</u> |      |
|                   |           |                   |       |                 |       | <u>Votos a candidaturas</u> |       | <u>Votos blancos</u> |      | Número             | %    |
|                   |           |                   |       |                 |       | Número                      | %     | Número               | %    |                    |      |
| 1983              | 409.024   | 144.243           | 35,27 | 264.781         | 64,73 | 258.262                     | 97,54 | 3.095                | 1,17 | 3.424              | 1,29 |
| 1987              | 411.352   | 125.028           | 30,39 | 286.324         | 69,61 | 277.416                     | 96,89 | 4.799                | 1,68 | 4.109              | 1,44 |
| 1991              | 423.022   | 147.085           | 34,77 | 275.937         | 65,23 | 268.126                     | 97,17 | 5.257                | 1,91 | 2.554              | 0,93 |
| 1995              | 419.271   | 110.390           | 26,33 | 308.881         | 73,67 | 301.874                     | 97,73 | 4.733                | 1,53 | 2.274              | 0,74 |
| 1999              | 428.208   | 135.925           | 31,74 | 292.283         | 68,26 | 284.345                     | 97,28 | 5.753                | 1,97 | 2.185              | 0,75 |

| PROVINCIA DE PALENCIA |           |                   |       |                 |       |                             |       |                      |      |                    |      |
|-----------------------|-----------|-------------------|-------|-----------------|-------|-----------------------------|-------|----------------------|------|--------------------|------|
| Año                   | Electores | <u>Abstención</u> |       | <u>Votantes</u> |       |                             |       |                      |      |                    |      |
|                       |           | Número            | %     | Número          | %     | <u>Votos válidos</u>        |       |                      |      | <u>Votos nulos</u> |      |
|                       |           |                   |       |                 |       | <u>Votos a candidaturas</u> |       | <u>Votos blancos</u> |      | Número             | %    |
|                       |           |                   |       |                 |       | Número                      | %     | Número               | %    |                    |      |
| 1983                  | 142.992   | 37.702            | 26,37 | 105.290         | 73,63 | 103.155                     | 97,97 | 839                  | 0,80 | 1.296              | 1,23 |
| 1987                  | 147.024   | 36.359            | 24,73 | 110.665         | 75,27 | 107.542                     | 97,18 | 1.574                | 1,42 | 1.549              | 1,40 |
| 1991                  | 149.591   | 42.920            | 28,69 | 106.671         | 71,31 | 103.770                     | 97,28 | 1.759                | 1,65 | 1.142              | 1,07 |
| 1995                  | 149.581   | 34.144            | 22,83 | 115.437         | 77,17 | 112.314                     | 97,29 | 2.037                | 1,76 | 1.086              | 0,94 |
| 1999                  | 150.671   | 40.896            | 27,14 | 109.775         | 72,86 | 105.187                     | 95,82 | 3.132                | 2,85 | 1.456              | 1,33 |

| PROVINCIA DE SALAMANCA |           |                   |       |                 |       |                             |       |                      |      |                    |      |
|------------------------|-----------|-------------------|-------|-----------------|-------|-----------------------------|-------|----------------------|------|--------------------|------|
| Año                    | Electores | <u>Abstención</u> |       | <u>Votantes</u> |       |                             |       |                      |      |                    |      |
|                        |           | Número            | %     | Número          | %     | <u>Votos válidos</u>        |       |                      |      | <u>Votos nulos</u> |      |
|                        |           |                   |       |                 |       | <u>Votos a candidaturas</u> |       | <u>Votos blancos</u> |      | Número             | %    |
|                        |           |                   |       |                 |       | Número                      | %     | Número               | %    |                    |      |
| 1983                   | 280.541   | 76.032            | 27,10 | 204.509         | 72,90 | 200.276                     | 97,93 | 1.513                | 0,74 | 2.720              | 1,33 |
| 1987                   | 282.279   | 68.896            | 24,41 | 213.383         | 75,59 | 203.872                     | 95,54 | 4.845                | 2,27 | 4.666              | 2,19 |
| 1991                   | 292.553   | 89.637            | 30,64 | 202.916         | 69,36 | 198.595                     | 97,87 | 2.800                | 1,38 | 1.521              | 0,75 |
| 1995                   | 295.299   | 72.131            | 24,43 | 223.168         | 75,57 | 217.619                     | 97,51 | 3.821                | 1,71 | 1.728              | 0,77 |
| 1999                   | 299.089   | 93.568            | 31,28 | 205.521         | 68,72 | 198.292                     | 96,48 | 5.475                | 2,66 | 1.754              | 0,85 |

| PROVINCIA DE SEGOVIA |           |                   |       |                 |       |                             |       |                      |      |                    |      |
|----------------------|-----------|-------------------|-------|-----------------|-------|-----------------------------|-------|----------------------|------|--------------------|------|
| Año                  | Electores | <u>Abstención</u> |       | <u>Votantes</u> |       |                             |       |                      |      |                    |      |
|                      |           | Número            | %     | Número          | %     | <u>Votos válidos</u>        |       |                      |      | <u>Votos nulos</u> |      |
|                      |           |                   |       |                 |       | <u>Votos a candidaturas</u> |       | <u>Votos blancos</u> |      | Número             | %    |
|                      |           |                   |       |                 |       | Número                      | %     | Número               | %    |                    |      |
| 1983                 | 115.122   | 28.728            | 24,95 | 86.394          | 75,05 | 83.633                      | 96,80 | 1.314                | 1,52 | 1.447              | 1,67 |
| 1987                 | 117.178   | 29.389            | 25,08 | 87.789          | 74,92 | 84.650                      | 96,42 | 1.852                | 2,11 | 1.287              | 1,47 |
| 1991                 | 120.588   | 35.607            | 29,53 | 84.981          | 70,47 | 82.301                      | 96,85 | 1.657                | 1,95 | 1.023              | 1,20 |
| 1995                 | 121.774   | 29.446            | 24,18 | 92.328          | 75,82 | 89.252                      | 96,67 | 2.049                | 2,22 | 1.027              | 1,11 |
| 1999                 | 124.566   | 35.584            | 28,57 | 88.982          | 71,43 | 85.040                      | 95,57 | 2.912                | 3,27 | 1.030              | 1,16 |

## PROVINCIA DE SORIA

| Año  | Electores | <u>Abstención</u> |       | <u>Votantes</u> |       |                             |       |                      |      |                    |      |
|------|-----------|-------------------|-------|-----------------|-------|-----------------------------|-------|----------------------|------|--------------------|------|
|      |           |                   |       |                 |       | <u>Votos válidos</u>        |       |                      |      | <u>Votos nulos</u> |      |
|      |           |                   |       |                 |       | <u>Votos a candidaturas</u> |       | <u>Votos blancos</u> |      |                    |      |
|      |           | Número            | %     | Número          | %     | Número                      | %     | Número               | %    | Número             | %    |
| 1983 | 80.528    | 26.290            | 32,65 | 54.238          | 67,35 | 52.468                      | 96,74 | 632                  | 1,17 | 1.138              | 2,10 |
| 1987 | 78.566    | 22.689            | 28,88 | 55.877          | 71,12 | 53.223                      | 95,25 | 1.078                | 1,93 | 1.576              | 2,82 |
| 1991 | 79.508    | 27.524            | 34,62 | 51.984          | 65,38 | 50.694                      | 97,52 | 917                  | 1,76 | 373                | 0,72 |
| 1995 | 77.968    | 23.381            | 29,99 | 54.587          | 70,01 | 52.415                      | 96,02 | 1.530                | 2,80 | 642                | 1,18 |
| 1999 | 77.460    | 26.609            | 34,35 | 50.851          | 65,65 | 48.211                      | 94,81 | 1.956                | 3,85 | 684                | 1,35 |

## PROVINCIA DE VALLADOLID

| Año  | Electores | <u>Abstención</u> |       | <u>Votantes</u> |       |                             |       |                      |      |                    |      |
|------|-----------|-------------------|-------|-----------------|-------|-----------------------------|-------|----------------------|------|--------------------|------|
|      |           |                   |       |                 |       | <u>Votos válidos</u>        |       |                      |      | <u>Votos nulos</u> |      |
|      |           |                   |       |                 |       | <u>Votos a candidaturas</u> |       | <u>Votos blancos</u> |      |                    |      |
|      |           | Número            | %     | Número          | %     | Número                      | %     | Número               | %    | Número             | %    |
| 1983 | 361.312   | 106.210           | 29,40 | 255.102         | 70,60 | 249.226                     | 97,70 | 1.789                | 0,70 | 4.087              | 1,60 |
| 1987 | 367.867   | 97.438            | 26,49 | 270.429         | 73,51 | 262.798                     | 97,18 | 4.044                | 1,50 | 3.587              | 1,33 |
| 1991 | 388.514   | 135.200           | 34,80 | 253.314         | 65,20 | 246.849                     | 97,45 | 4.356                | 1,72 | 2.109              | 0,83 |
| 1995 | 407.723   | 104.041           | 25,52 | 303.682         | 74,48 | 295.873                     | 97,43 | 5.435                | 1,79 | 2.374              | 0,78 |
| 1999 | 417.904   | 131.688           | 31,51 | 286.216         | 68,49 | 275.802                     | 96,36 | 8.153                | 2,85 | 2.261              | 0,79 |

## PROVINCIA DE ZAMORA

| Año  | Electores | <u>Abstención</u> |       | <u>Votantes</u> |       |                             |       |                      |      |                    |      |
|------|-----------|-------------------|-------|-----------------|-------|-----------------------------|-------|----------------------|------|--------------------|------|
|      |           |                   |       |                 |       | <u>Votos válidos</u>        |       |                      |      | <u>Votos nulos</u> |      |
|      |           |                   |       |                 |       | <u>Votos a candidaturas</u> |       | <u>Votos blancos</u> |      |                    |      |
|      |           | Número            | %     | Número          | %     | Número                      | %     | Número               | %    | Número             | %    |
| 1983 | 182.761   | 54.838            | 30,01 | 127.923         | 69,99 | 124.792                     | 97,55 | 1.140                | 0,89 | 1.991              | 1,56 |
| 1987 | 178.797   | 46.899            | 26,23 | 131.898         | 73,77 | 127.644                     | 96,77 | 2.009                | 1,52 | 2.245              | 1,70 |
| 1991 | 179.832   | 53.983            | 30,02 | 125.849         | 69,98 | 122.610                     | 97,43 | 1.938                | 1,54 | 1.301              | 1,03 |
| 1995 | 175.730   | 44.005            | 25,04 | 131.725         | 74,96 | 127.720                     | 96,96 | 2.442                | 1,85 | 1.563              | 1,19 |
| 1999 | 176.004   | 50.337            | 28,60 | 125.667         | 71,40 | 121.260                     | 96,49 | 3.014                | 2,40 | 1.393              | 1,11 |

En resumen, y tomando en conjunto los datos de todas las elecciones analizadas, encontramos un comportamiento casi continuamente reiterado en cada circunscripción, que cabe resumir como sigue:

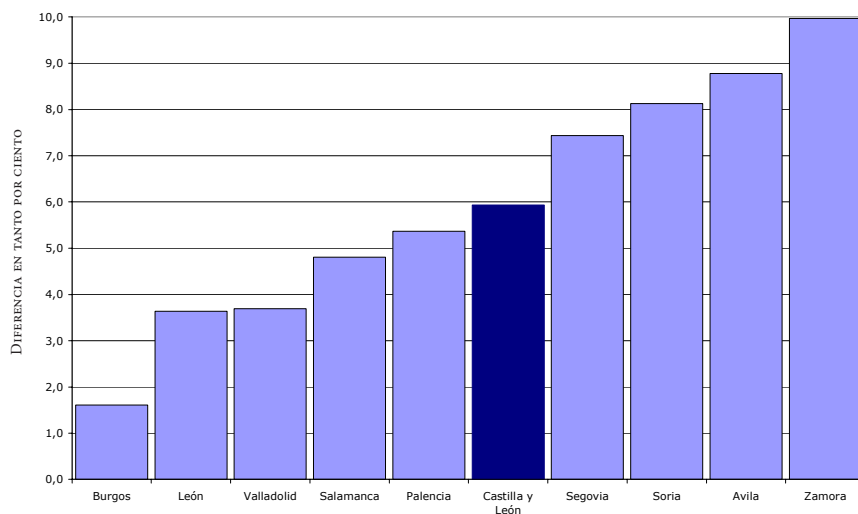
## RESUMEN DE LAS TASAS DE PARTICIPACIÓN POR CIRCUNSCRIPCIONES

| <i>Superior a la media</i> | <i>Cambiante</i> | <i>Inferior a la media</i> |
|----------------------------|------------------|----------------------------|
| Ávila                      | Valladolid       | Burgos                     |
| Palencia                   |                  | León                       |
| Salamanca                  |                  |                            |
| Segovia                    |                  |                            |
| Zamora                     |                  |                            |

Valladolid, la única circunscripción en la que los electores han cambiado su comportamiento, ha pasado de una participación ligeramente superior a la media a otra ligeramente por debajo. El dato resulta significativo, ya que son precisamente los centros de población más importantes los que presentan una tasa de participación más baja. Además, conviene reparar en que Burgos y León son provincias donde la configuración de la Comunidad Autónoma resultó problemática. En León se ha desarrollado una corriente que empujaba a sacar a la provincia de la Comunidad Autónoma, y en Burgos ha estado bastante difundido un estado de opinión que estima que Valladolid ha acaparado injustamente el protagonismo de capital de la Comunidad Autónoma que le hubiera correspondido a ellos. No obstante, aunque no se puede descartar que esos factores influyan en la participación en los comicios autonómicos, el hecho de que Segovia fuera una circunscripción igualmente problemática respecto a la configuración y tenga una tasa de participación superior a la media, y de que Valladolid, nada problemática al respecto, tienda a la baja, confirman que el factor del tamaño de las aglomeraciones urbanas es el más determinante por lo que hace a la participación.

De hecho, si se compara la participación en las capitales con el conjunto de las circunscripciones se encuentra siempre mayor abstención en las capitales. Además, esas diferencias entre centro urbano y resto de la provincia son más grandes en las provincias más participativas.

DIFERENCIA MEDIA DE PARTICIPACIÓN ENTRE EL TOTAL DE LA  
CIRCUNSCRIPCIÓN Y LA CAPITAL DE LA PROVINCIA



## ÁVILA CAPITAL

|            |                  | <i>Abstención</i> |          | <i>Votantes</i> |          |                             |          |                      |          |                    |          |
|------------|------------------|-------------------|----------|-----------------|----------|-----------------------------|----------|----------------------|----------|--------------------|----------|
|            |                  |                   |          |                 |          | <i>Votos válidos</i>        |          |                      |          | <i>Votos nulos</i> |          |
| <i>Año</i> | <i>Electores</i> |                   |          |                 |          | <i>Votos a candidaturas</i> |          | <i>Votos blancos</i> |          |                    |          |
|            |                  | <i>Número</i>     | <i>%</i> | <i>Número</i>   | <i>%</i> | <i>Número</i>               | <i>%</i> | <i>Número</i>        | <i>%</i> | <i>Número</i>      | <i>%</i> |
| 1983       | 30.068           | 10.002            | 33,26    | 20.066          | 66,74    | 19.522                      | 97,29    | 215                  | 1,07     | 329                | 1,64     |
| 1987       | 32.149           | 8.723             | 27,13    | 23.426          | 72,87    | 22.645                      | 96,67    | 416                  | 1,78     | 365                | 1,56     |
| 1991       | 34.635           | 13.545            | 39,11    | 21.090          | 60,89    | 20.514                      | 97,27    | 378                  | 1,79     | 198                | 0,94     |
| 1995       | 37.231           | 11.347            | 30,48    | 25.884          | 69,52    | 25.195                      | 97,34    | 485                  | 1,87     | 204                | 0,79     |
| 1999       | 39.005           | 14.792            | 37,92    | 24.213          | 62,08    | 22.943                      | 94,75    | 996                  | 4,11     | 274                | 1,13     |

## BURGOS CAPITAL

|            |                  | <i>Abstención</i> |          | <i>Votantes</i> |          |                             |          |                      |          |                    |          |
|------------|------------------|-------------------|----------|-----------------|----------|-----------------------------|----------|----------------------|----------|--------------------|----------|
|            |                  |                   |          |                 |          | <i>Votos válidos</i>        |          |                      |          | <i>Votos nulos</i> |          |
| <i>Año</i> | <i>Electores</i> |                   |          |                 |          | <i>Votos a candidaturas</i> |          | <i>Votos blancos</i> |          |                    |          |
|            |                  | <i>Número</i>     | <i>%</i> | <i>Número</i>   | <i>%</i> | <i>Número</i>               | <i>%</i> | <i>Número</i>        | <i>%</i> | <i>Número</i>      | <i>%</i> |
| 1983       | 113.192          | 37.670            | 33,28    | 75.522          | 66,72    | 73.365                      | 97,14    | 773                  | 1,02     | 1.384              | 1,83     |
| 1987       | 118.016          | 34.044            | 28,85    | 83.972          | 71,15    | 81.017                      | 96,48    | 1.795                | 2,14     | 1.160              | 1,38     |
| 1991       | 124.801          | 45.385            | 36,37    | 79.416          | 63,63    | 77.177                      | 97,18    | 1.608                | 2,02     | 631                | 0,79     |
| 1995       | 132.052          | 41.360            | 31,32    | 90.692          | 68,68    | 87.533                      | 96,52    | 2.402                | 2,65     | 757                | 0,83     |
| 1999       | 134.911          | 47.963            | 35,55    | 86.948          | 64,45    | 83.183                      | 95,67    | 3.106                | 3,57     | 659                | 0,76     |

## LEÓN CAPITAL

|            |                  | <i>Abstención</i> |          | <i>Votantes</i> |          |                             |          |                      |          |                    |          |
|------------|------------------|-------------------|----------|-----------------|----------|-----------------------------|----------|----------------------|----------|--------------------|----------|
|            |                  |                   |          |                 |          | <i>Votos válidos</i>        |          |                      |          | <i>Votos nulos</i> |          |
| <i>Año</i> | <i>Electores</i> |                   |          |                 |          | <i>Votos a candidaturas</i> |          | <i>Votos blancos</i> |          |                    |          |
|            |                  | <i>Número</i>     | <i>%</i> | <i>Número</i>   | <i>%</i> | <i>Número</i>               | <i>%</i> | <i>Número</i>        | <i>%</i> | <i>Número</i>      | <i>%</i> |
| 1983       | 95.446           | 32.855            | 34,42    | 62.591          | 65,58    | 61.047                      | 97,53    | 931                  | 1,49     | 613                | 0,98     |
| 1987       | 98.934           | 29.931            | 30,25    | 69.003          | 69,75    | 66.446                      | 96,29    | 1.638                | 2,37     | 919                | 1,33     |
| 1991       | 104.925          | 43.253            | 41,22    | 61.672          | 58,78    | 59.299                      | 96,15    | 1.772                | 2,87     | 601                | 0,97     |
| 1995       | 113.705          | 35.418            | 31,15    | 78.287          | 68,85    | 76.359                      | 97,54    | 1.419                | 1,81     | 509                | 0,65     |
| 1999       | 116.273          | 46.083            | 39,63    | 70.190          | 60,37    | 67.711                      | 96,47    | 1.896                | 2,70     | 583                | 0,83     |

## PALENCIA CAPITAL

|            |                  | <i>Abstención</i> |          | <i>Votantes</i> |          |                             |          |                      |          |                    |          |
|------------|------------------|-------------------|----------|-----------------|----------|-----------------------------|----------|----------------------|----------|--------------------|----------|
|            |                  |                   |          |                 |          | <i>Votos válidos</i>        |          |                      |          | <i>Votos nulos</i> |          |
| <i>Año</i> | <i>Electores</i> |                   |          |                 |          | <i>Votos a candidaturas</i> |          | <i>Votos blancos</i> |          |                    |          |
|            |                  | <i>Número</i>     | <i>%</i> | <i>Número</i>   | <i>%</i> | <i>Número</i>               | <i>%</i> | <i>Número</i>        | <i>%</i> | <i>Número</i>      | <i>%</i> |
| 1983       | 51.773           | 14.743            | 28,48    | 37.030          | 71,52    | 36.437                      | 98,40    | 280                  | 0,76     | 313                | 0,85     |
| 1987       | 55.283           | 15.211            | 27,51    | 40.072          | 72,49    | 38.686                      | 96,54    | 706                  | 1,76     | 680                | 1,70     |
| 1991       | 58.132           | 21.915            | 37,70    | 36.217          | 62,30    | 35.096                      | 96,90    | 730                  | 2,02     | 391                | 1,08     |
| 1995       | 62.195           | 17.528            | 28,18    | 44.667          | 71,82    | 43.345                      | 97,04    | 934                  | 2,09     | 388                | 0,87     |
| 1999       | 66.271           | 23.016            | 34,73    | 43.255          | 65,27    | 41.415                      | 95,75    | 1.453                | 3,36     | 387                | 0,89     |

Las elecciones a las Cortes de Castilla y León (1983-1999)

| SALAMANCA CAPITAL |           |            |       |          |       |                      |       |               |      |             |      |
|-------------------|-----------|------------|-------|----------|-------|----------------------|-------|---------------|------|-------------|------|
| Año               | Electores | Abstención |       | Votantes |       |                      |       |               |      |             |      |
|                   |           | Número     | %     | Número   | %     | Votos válidos        |       |               |      | Votos nulos |      |
|                   |           |            |       |          |       | Votos a candidaturas |       | Votos blancos |      | Número      | %    |
|                   |           |            |       |          |       | Número               | %     | Número        | %    |             |      |
| 1983              | 114.337   | 32.239     | 28,20 | 82.098   | 71,80 | 80.118               | 97,59 | 725           | 0,88 | 1.255       | 1,53 |
| 1987              | 117.077   | 30.443     | 26,00 | 86.634   | 74,00 | 83.787               | 96,71 | 1.491         | 1,72 | 1.356       | 1,57 |
| 1991              | 126.528   | 47.398     | 37,46 | 79.130   | 62,54 | 77.086               | 97,42 | 1.449         | 1,83 | 595         | 0,75 |
| 1995              | 134.091   | 39.022     | 29,10 | 95.069   | 70,90 | 92.435               | 97,23 | 1.992         | 2,10 | 642         | 0,68 |
| 1999              | 136.262   | 56.020     | 41,11 | 80.242   | 58,89 | 76.546               | 95,39 | 3.031         | 3,78 | 665         | 0,83 |

| SEGOVIA CAPITAL |           |            |       |          |       |                      |       |               |      |             |      |
|-----------------|-----------|------------|-------|----------|-------|----------------------|-------|---------------|------|-------------|------|
| Año             | Electores | Abstención |       | Votantes |       |                      |       |               |      |             |      |
|                 |           | Número     | %     | Número   | %     | Votos válidos        |       |               |      | Votos nulos |      |
|                 |           |            |       |          |       | Votos a candidaturas |       | Votos blancos |      | Número      | %    |
|                 |           |            |       |          |       | Número               | %     | Número        | %    |             |      |
| 1983            | 37.436    | 11.750     | 31,39 | 25.686   | 68,61 | 24.717               | 96,23 | 532           | 2,07 | 437         | 1,70 |
| 1987            | 40.215    | 11.772     | 29,27 | 28.443   | 70,73 | 27.285               | 95,93 | 685           | 2,41 | 473         | 1,66 |
| 1991            | 42.038    | 16.862     | 40,11 | 25.176   | 59,89 | 24.149               | 95,92 | 679           | 2,70 | 348         | 1,38 |
| 1995            | 43.459    | 13.286     | 30,57 | 30.173   | 69,43 | 29.049               | 96,27 | 834           | 2,76 | 290         | 0,96 |
| 1999            | 44.565    | 17.002     | 38,15 | 27.563   | 61,85 | 26.120               | 94,76 | 1.167         | 4,23 | 276         | 1,00 |

| SORIA CAPITAL |           |            |       |          |       |                      |       |               |      |             |      |
|---------------|-----------|------------|-------|----------|-------|----------------------|-------|---------------|------|-------------|------|
| Año           | Electores | Abstención |       | Votantes |       |                      |       |               |      |             |      |
|               |           | Número     | %     | Número   | %     | Votos válidos        |       |               |      | Votos nulos |      |
|               |           |            |       |          |       | Votos a candidaturas |       | Votos blancos |      | Número      | %    |
|               |           |            |       |          |       | Número               | %     | Número        | %    |             |      |
| 1983          | 22.788    | 8.347      | 36,63 | 14.441   | 63,37 | 14.009               | 97,01 | 227           | 1,57 | 205         | 1,42 |
| 1987          | 23.640    | 7.650      | 32,36 | 15.990   | 67,64 | 14.939               | 93,43 | 523           | 3,27 | 528         | 3,30 |
| 1991          | 25.238    | 11.857     | 46,98 | 13.381   | 53,02 | 12.966               | 96,90 | 318           | 2,38 | 97          | 0,72 |
| 1995          | 26.477    | 10.391     | 39,25 | 16.086   | 60,75 | 15.174               | 94,33 | 699           | 4,35 | 213         | 1,32 |
| 1999          | 27.446    | 12.595     | 45,89 | 14.851   | 54,11 | 13.750               | 92,59 | 840           | 5,66 | 261         | 1,76 |

| VALLADOLID CAPITAL |           |            |       |          |       |                      |       |               |      |             |      |
|--------------------|-----------|------------|-------|----------|-------|----------------------|-------|---------------|------|-------------|------|
| Año                | Electores | Abstención |       | Votantes |       |                      |       |               |      |             |      |
|                    |           | Número     | %     | Número   | %     | Votos válidos        |       |               |      | Votos nulos |      |
|                    |           |            |       |          |       | Votos a candidaturas |       | Votos blancos |      | Número      | %    |
|                    |           |            |       |          |       | Número               | %     | Número        | %    |             |      |
| 1983               | 237.741   | 79.794     | 33,56 | 157.947  | 66,44 | 153.846              | 97,40 | 1.124         | 0,71 | 2.977       | 1,88 |
| 1987               | 240.690   | 68.665     | 28,53 | 172.025  | 71,47 | 166.790              | 96,96 | 2.736         | 1,59 | 2.499       | 1,45 |
| 1991               | 256.665   | 101.768    | 39,65 | 154.897  | 60,35 | 150.573              | 97,21 | 2.961         | 1,91 | 1.363       | 0,88 |
| 1995               | 272.817   | 77.912     | 28,56 | 194.905  | 71,44 | 189.771              | 97,37 | 3.790         | 1,94 | 1.344       | 0,69 |
| 1999               | 271.968   | 97.490     | 35,85 | 174.478  | 64,15 | 167.727              | 96,13 | 5.517         | 3,16 | 1.234       | 0,71 |

| ZAMORA CAPITAL |           |                   |       |                 |       |                             |       |                      |      |                    |      |
|----------------|-----------|-------------------|-------|-----------------|-------|-----------------------------|-------|----------------------|------|--------------------|------|
| Año            | Electores | <i>Abstención</i> |       | <i>Votantes</i> |       |                             |       |                      |      |                    |      |
|                |           |                   |       |                 |       |                             |       |                      |      |                    |      |
|                |           |                   |       |                 |       | <i>Votos válidos</i>        |       |                      |      | <i>Votos nulos</i> |      |
|                |           |                   |       |                 |       | <i>Votos a candidaturas</i> |       | <i>Votos blancos</i> |      |                    |      |
|                |           | Número            | %     | Número          | %     | Número                      | %     | Número               | %    | Número             | %    |
| 1983           | 44.813    | 16.701            | 37,27 | 28.112          | 62,73 | 27.142                      | 96,55 | 294                  | 1,05 | 676                | 2,40 |
| 1987           | 45.672    | 14.622            | 32,02 | 31.050          | 67,98 | 29.555                      | 95,19 | 616                  | 1,98 | 879                | 2,83 |
| 1991           | 48.562    | 20.822            | 42,88 | 27.740          | 57,12 | 26.762                      | 96,47 | 606                  | 2,18 | 372                | 1,34 |
| 1995           | 51.911    | 17.946            | 34,57 | 33.965          | 65,43 | 32.639                      | 96,10 | 774                  | 2,28 | 552                | 1,63 |
| 1999           | 54.238    | 23.323            | 43,00 | 30.915          | 57,00 | 29.494                      | 95,40 | 1.082                | 3,50 | 339                | 1,10 |

Sólo hay tres excepciones: León capital en 1983 (34,42% de abstención frente al 35,27% del total de la provincia) y 1987 (30,25 en la capital y 30,39 en el conjunto provincial), y Burgos capital en 1987 (28,85% en la capital y 30,39% en toda la circunscripción). Estas excepciones sí parecen atribuibles a esas movilizaciones motivadas por el descontento ante la definición territorial o de configuración de la Comunidad Autónoma.

El voto blanco ha crecido continuamente en Castilla y León, aunque manteniéndose en unos niveles porcentuales poco significativos: del 0,94% en 1983 se ha pasado al 2,66% en 1999 siguiendo una línea de ascenso continuo. En cada una de las circunscripciones no se da sin embargo esa evolución lineal: hay vaivenes en la tendencia aunque se observa en las tres últimas consultas una homogeneización con la tendencia general.

En cuanto al voto nulo, es menos numeroso que el blanco y carece de tendencia definida.

## El voto a partidos

La historia del proceso de formación de la Comunidad Autónoma coincidió con el periodo de los gobiernos de la Unión de Centro Democrático, que terminó justamente antes de las primeras elecciones autonómicas. De esta forma esos comicios solicitaron la opinión ciudadana en el momento en que se había hundido la gran fuerza de centro-derecha, netamente preferida en la región hasta 1982, y cuando el entusiasmo por la promesa de un cambio de manos de los socialistas había concitado un ilusionado apoyo hasta entonces desconocido en las esperanzas del electorado.

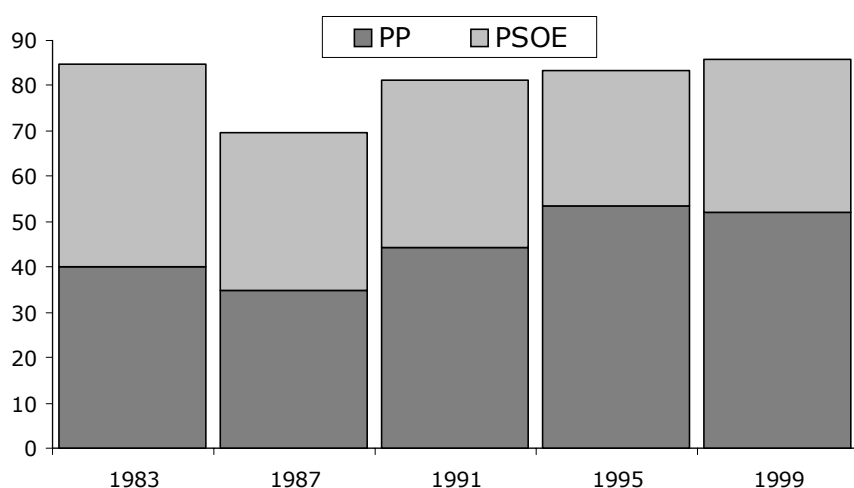
La disgregación de la UCD condujo a una renovación y ampliación del apoyo a la fuerza de derecha moderada –Alianza Popular–, y al nacimiento de una nueva fuerza política de centro bajo los auspicios de Adolfo Suárez: el Centro Democrático y Social. El hecho de que Suárez fuera natural de una localidad abulense daría un particular significado para las gentes de esas tierras al apoyo a esta formación.

No obstante, y pese a la predicción de fragmentación de la opinión que hubiera cabido hacer en teoría, las preferencias del electorado marcaron un panorama claramente bipartidista tras la primera consulta: los dos partidos más votados, el PSOE



y Coalición Democrática (la alianza liderada por Alianza Popular), coparon casi el 85% de los votos. En cambio, los resultados de la siguiente consulta parecieron marcar una tendencia al debilitamiento del bipartidismo con un retroceso del 15% en el total de votos cosechados por las dos formaciones preferidas, que seguían siendo el PSOE y el ahora Partido Popular. El mayor beneficiario del voto que abandonaba a los antes preferidos era el CDS. Sin embargo, en 1991 se inició un cambio de tendencia continuado en 1995 y 1999 que ha llevado de nuevo a valores que rondan el 85% en la acumulación de sufragios en las dos formaciones más votadas. La razón fue el descontento del electorado con la fórmula de gobierno en minoría o de coalición que se vivió entre 1987 y 1991, y la vuelta a preferencias en mayoría absoluta, aunque, como veremos, con un cambio en la opción más votada. Pero conviene subrayar que la inversión de tendencia en el voto que se ha producido desde entonces no ha afectado a la tendencia bipartidista, que no ha hecho sino incrementarse.

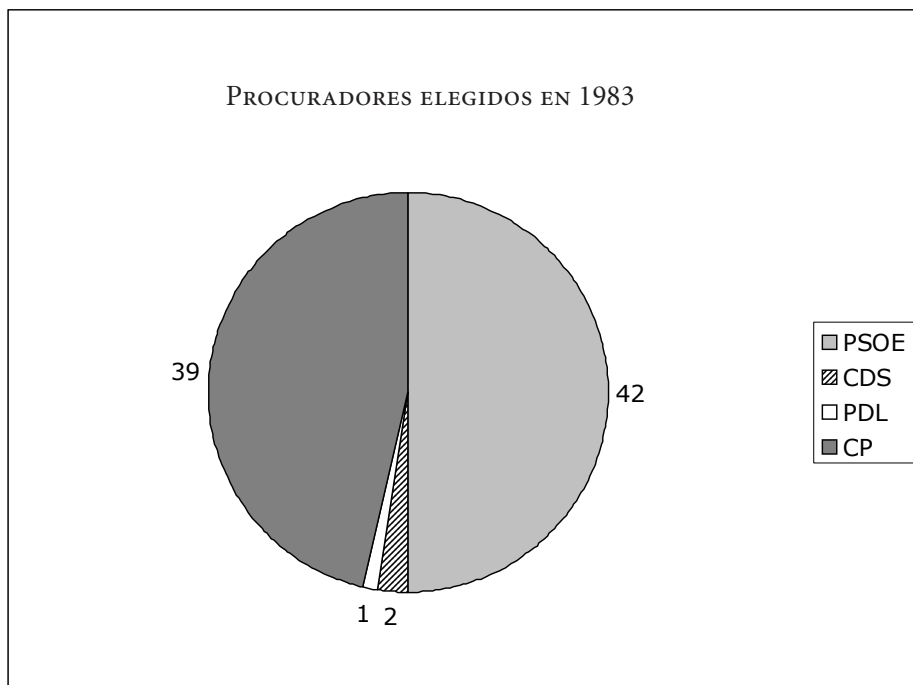
#### PREDOMINIO DE LOS DOS PARTIDOS MÁS VOTADOS



#### Análisis cronológico

Cabe resumir los rasgos más sobresalientes del sistema de partidos en Castilla y León diciendo que se trata de un sistema crecientemente bipartidista en el que el Partido Popular se ha convertido en la fuerza hegemónica desde 1991. Sin embargo hay que matizar cierta imagen tópica de una región que vota tradicionalmente a la derecha. Al contrario, fue el PSOE quien ganó por primera vez unas elecciones en la región, y el voto al PP era todavía en 1991 inferior al voto que tuviera el PSOE en 1983.

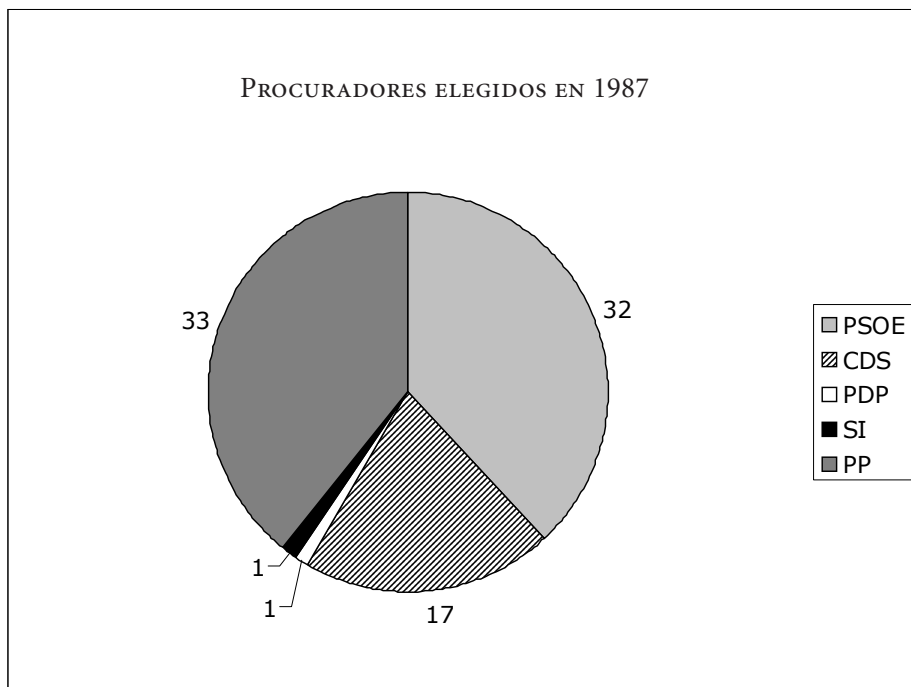
El gran cambio de tendencia en el voto data de mediados de los años noventa, cuando en las elecciones de 1995 y 1999 el voto al PP superó el 50% del voto a candidaturas.



El triunfo inicial del PSOE en 1983 debe ponerse en continuidad con el éxito de esta formación como alternativa al fracasado sistema de la UCD en el ámbito nacional, idea que se traslada directamente a las preferencias del electorado en la consulta autonómica. Ahora bien, justamente la historia interna del PSOE en Castilla y León puede ponerse en paralelo con la de la UCD en España hasta 1982. El nuevo gobierno socialista, cómodamente apoyado en una mayoría parlamentaria capaz de asegurar la aprobación de sus iniciativas, no evitó el surgimiento de disputas internas en el seno del PSOE en la región. Las diferencias llegaron al punto de que el presidente regional, Demetrio Madrid, hubo de dimitir a causa de su procesamiento con motivo del cierre de una empresa de la que era socio. Lo más importante del caso fue la falta de apoyo por parte de sus compañeros de partido. Al contrario, sus dificultades, que el tiempo acabaría demostrando que eran sólo producto de denuncias sin fundamento, fueron aprovechadas por gentes de su propio grupo que controlaban mejor que él el aparato de la formación política. Madrid dimitió, fue sustituido por José Constantino Nalda, y dentro del partido se preparó la candidatura de Juan José Laborda como propuesta para el relevo tras las siguientes elecciones. Pero tal relevo nunca se produjo. La imagen de falta de cohesión interna del partido socialista fue seguramente la principal causa de su retroceso en las preferencias del electorado: el Partido Popular resultó la formación más votada en 1987 y consiguió formar

gobierno en minoría apoyado por el CDS, constituido en partido «bisagra», merced al pacto que concedía a esta formación la presidencia de las Cortes regionales. Es posible que el PSOE confiara demasiado en su potencial victorioso mirando al conjunto nacional y olvidara la necesidad de consolidarse como una opción de gobierno ante el electorado de la región. Quizá hubieran debido considerar su victoria inicial más como producto de la derrota de la UCD que de una victoria propia, pero incurrieron en un error político semejante al de la UCD, y esa mezcla de debilidad e incoherencia interna dilapidó su ventaja en poco tiempo.

Por lo demás, en las primeras Cortes de Castilla y León hubo tres procuradores de partidos distintos de los dos mayoritarios: dos del CDS elegidos por Ávila –uno de ellos concurrió como independiente–, y uno del PDL elegido por Burgos.

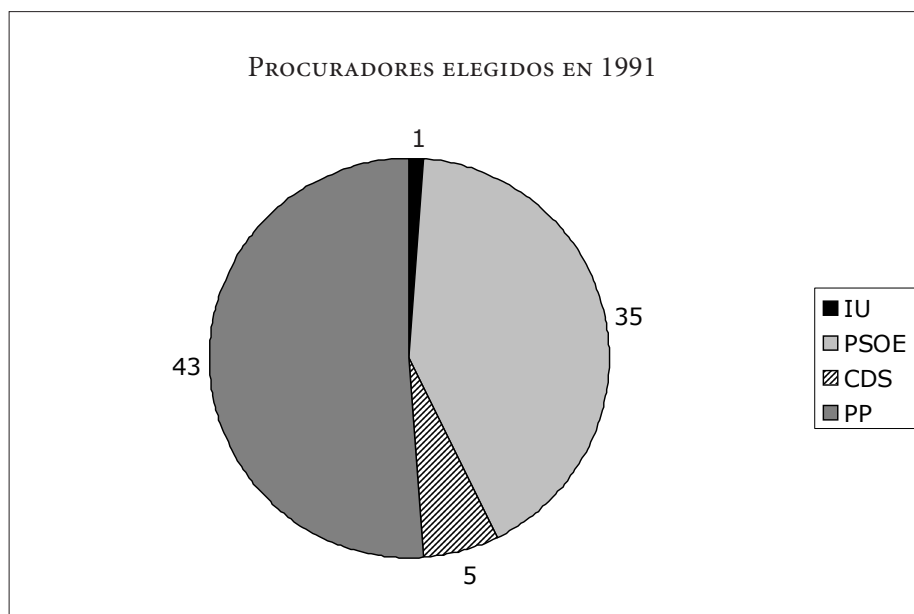


Las elecciones de 1987 trajeron consigo varias novedades importantes. Para empezar el PSOE perdió su condición de partido más votado en beneficio del Partido Popular, que se colocaba a la cabeza en las preferencias de los electores por un estrecho margen. No obstante, aunque el descenso del voto socialista fuera fuerte –perdió algo más de 120.000 votos–, quien le relevaba como partido más votado también cosechaba en 1987 cerca de 50.000 votos menos que en 1983. En efecto, la novedad más llamativa no estaba en el apoyo a ninguna de estas dos formaciones, sino en el fuerte aumento del CDS cifrado en casi 200.000 votos. Junto a esto había que situar la obtención de dos actas de procurador por dos partidos minoritarios, el PDP en Segovia y Solución Independiente en Burgos. Esta última era una escisión nacida de las discordias internas en los círculos próximos al partido Popular en la

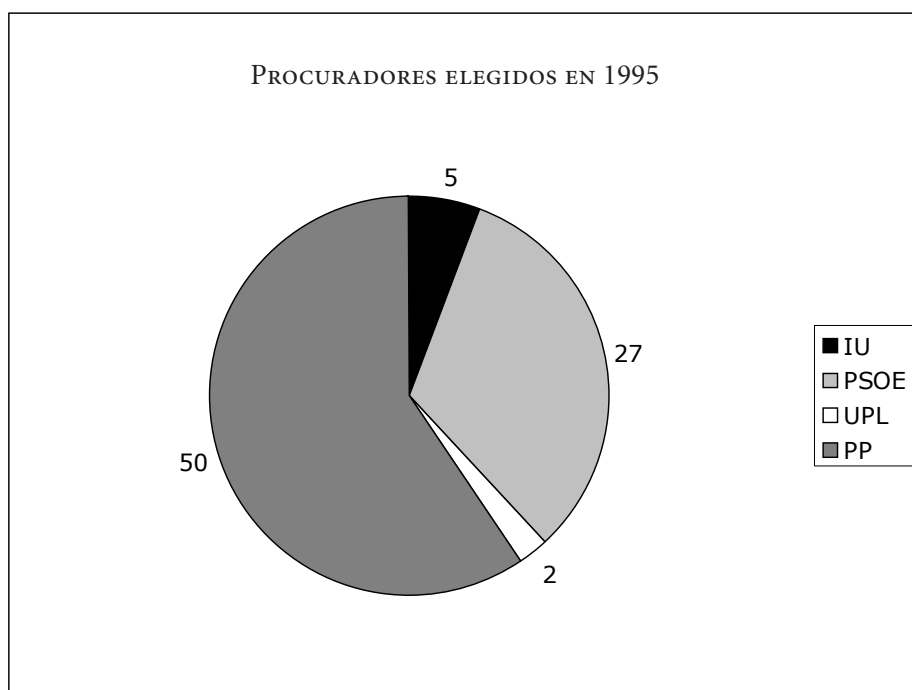
capital burgalesa. Finalmente, Izquierda Unida experimentaba un leve ascenso de unos 10.000 votos que no le bastaron para obtener representación parlamentaria.

La vida política regional conoció su primer gobierno del Partido Popular en minoría, sostenido gracias al apoyo de los 17 procuradores del CDS, presidido por José María Aznar. La presencia de Aznar al frente del ejecutivo regional iba a tener consecuencias de cierto relieve para la región, que proyectaría en el conjunto nacional la imagen de cuna de este político llamado a alcanzar la presidencia del Gobierno. Y justamente su camino hacia la política nacional condujo a una situación peculiar cuando dimitió en 1989 de su cargo para colocarse al frente de la candidatura Popular en las elecciones generales. Desde la oposición se levantaron voces que acusaban a Aznar de emplear la política regional como un instrumento para medrar en Madrid, pero la acusación dejó de repetirse –al menos como acusación– cuando el líder de los socialistas, Juan José Laborda, dejó también la política regional para presidir el Senado. Sin duda era un síntoma de que la política regional era en Castilla y León, entre otras cosas, un camino hacia la nacional.

Otra circunstancia relevante eran las relaciones entre el PP y sus apoyos del CDS. La situación inicial de apoyo sin coalición se transformó en coalición con la entrada de dos consejeros centristas en la Junta de Consejeros en 1989, todavía con Aznar en la presidencia. Pese a todo, las relaciones entre las dos formaciones eran tensas, y los magros resultados del CDS en las elecciones generales hicieron crecer en él una corriente que reivindicaba un distanciamiento de los populares y un acercamiento a los socialistas. Era inevitable que en esas condiciones el partido transmitiera una imagen de crisis interna. Y otra vez esa situación trajo consecuencias negativas para el partido que la vivía.

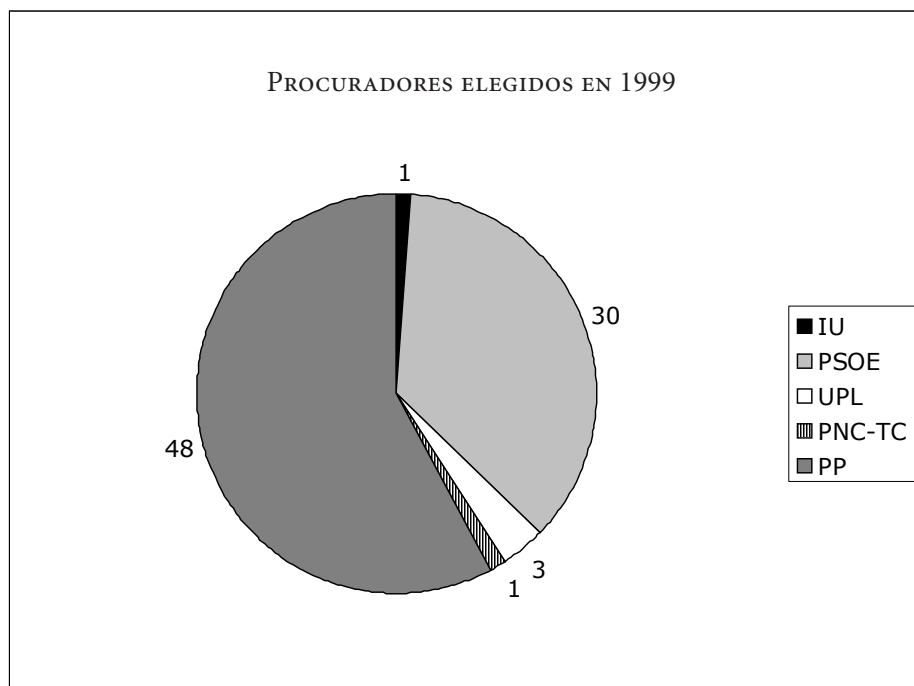


La opinión que merecían estos cambios en el electorado pudo conocerse en las elecciones de 1991, en las que la novedad más relevante fue la victoria por mayoría absoluta del PP, merced a un notable ascenso de sus apoyos –unos 110.000 votos– y un impresionante descenso del CDS, que perdió más de 165.000. Este fracaso centrista, que algunos consideraron acertadamente el preludio de su disolución, trajo también consigo un leve aumento del voto socialista –más de 15.000 votos– y del cosechado por la coalición Izquierda Unida, que ganó casi 20.000 votos y se convirtió así, con un procurador por Valladolid, en fuerza parlamentaria. Es también significativo que no hubiera más partidos con presencia en las Cortes regionales. Así, los comicios de 1991 confirmaron que la tendencia a la ruptura del bipartidismo no era la dominante entre el electorado. A la cabeza del ejecutivo regional se colocó Juan José Lucas.

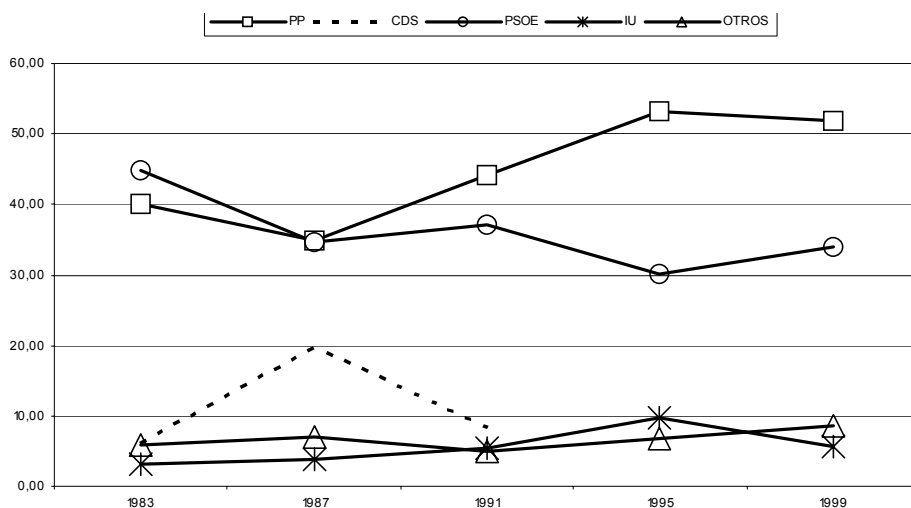


Las elecciones de 1995 trajeron consigo una nueva victoria Popular, con la particularidad de que su ascenso en número de votos es el mayor experimentado por una fuerza política en la historia de la Comunidad Autónoma. Además de un indudable juicio positivo del electorado acerca de la gestión del gobierno regional, seguramente influyó en el resultado el desgaste del Partido Socialista en el conjunto nacional. De hecho el PSOE perdió unos 50.000 votos respecto a los que obtuvo en 1981, y alcanzó así su mínimo. De otra parte los comicios refrendaron la práctica

desaparición del CDS, y un significativo crecimiento de IU, que obtuvo unos 73.000 votos más que en 1991, con lo que casi dobló el número de sus apoyos, y multiplicó por cinco su número de procuradores. La otra gran novedad llegó en León, donde un partido leonesista, partidario de la segregación de la provincia de la Comunidad Autónoma, reunió apoyos suficientes para obtener dos actas de procurador. Era la primera novedad estrictamente regional en las Cortes de Castilla y León, y significativamente llevaba a ellas a dos partidarios de no estar allí.



Finalmente, la convocatoria electoral de 1999 dejó un descenso del PP, 70.000 votos, un leve aumento del PSOE, 25.000, un fuerte descenso de IU, que perdió más de 60.000 votos, un nuevo aumento de UPL en León, donde con 13.000 votos más consiguió un tercer procurador, y la llegada a las Cortes del Partido Nacionalista Castellano - Tierra Comunera, que obtuvo en Burgos 15.000 votos, que le valieron un procurador. La paradoja apuntada en las anteriores elecciones se subrayó así en éstas, ya que el PNC-TC también impugnaba el diseño de la Comunidad Autónoma, pero esta vez en sentido castellanista y no leonesista.



## TABLAS RESUMEN DEL VOTO A PARTIDOS

### PARTIDO POPULAR\*

| Año  | Castilla y León |       |              |                             |
|------|-----------------|-------|--------------|-----------------------------|
|      | Número          | %     | Procuradores |                             |
| 1983 | 543.851         | 40,03 | 39           | *En 1983, Coalición Popular |
| 1987 | 493.602         | 34,92 | 33           |                             |
| 1991 | 602.773         | 44,25 | 43           |                             |
| 1995 | 802.493         | 53,28 | 50           |                             |
| 1999 | 733.557         | 51,96 | 48           |                             |
|      | 44,89           |       |              |                             |

| Año  | Ávila  |       |              | Burgos  |       |              | León    |       |              |
|------|--------|-------|--------------|---------|-------|--------------|---------|-------|--------------|
|      | Número | %     | Procuradores | Número  | %     | Procuradores | Número  | %     | Procuradores |
| 1983 | 43.164 | 41,66 | 3            | 83.772  | 45,76 | 6            | 91.990  | 35,62 | 6            |
| 1987 | 32.209 | 30,60 | 2            | 58.300  | 30,50 | 4            | 95.351  | 34,37 | 6            |
| 1991 | 44.593 | 42,78 | 3            | 82.822  | 44,77 | 6            | 108.883 | 40,61 | 7            |
| 1995 | 64.439 | 59,40 | 5            | 108.394 | 54,02 | 7            | 138.696 | 45,94 | 7            |
| 1999 | 65.810 | 64,06 | 5            | 95.874  | 50,20 | 6            | 123.675 | 43,49 | 6            |
|      | 47,70  |       |              | 45,05   |       |              | 40,01   |       |              |

| Año  | Palencia |       |              | Salamanca |       |              | Segovia |       |              |
|------|----------|-------|--------------|-----------|-------|--------------|---------|-------|--------------|
|      | Número   | %     | Procuradores | Número    | %     | Procuradores | Número  | %     | Procuradores |
| 1983 | 48.753   | 47,26 | 4            | 75.792    | 37,84 | 5            | 38.893  | 46,50 | 3            |
| 1987 | 49.144   | 45,70 | 4            | 73.385    | 36,00 | 4            | 19.532  | 23,07 | 2            |
| 1991 | 47.767   | 46,03 | 4            | 89.576    | 45,10 | 5            | 38.663  | 46,98 | 4            |
| 1995 | 59.877   | 53,31 | 4            | 120.719   | 55,47 | 6            | 51.760  | 57,99 | 4            |
| 1999 | 55.155   | 52,44 | 4            | 112.594   | 56,78 | 7            | 47.298  | 55,62 | 4            |
|      | 48,95    |       |              | 46,24     |       |              | 46,03   |       |              |



| Año  | Soria  |       |              | Valladolid |       |              | Zamora |       |              |
|------|--------|-------|--------------|------------|-------|--------------|--------|-------|--------------|
|      | Número | %     | Procuradores | Número     | %     | Procuradores | Número | %     | Procuradores |
| 1983 | 23.487 | 44,76 | 3            | 86.633     | 34,76 | 5            | 51.367 | 41,16 | 4            |
| 1987 | 22.668 | 42,59 | 2            | 87.315     | 33,23 | 5            | 55.698 | 43,64 | 4            |
| 1991 | 26.977 | 53,22 | 3            | 106.948    | 43,33 | 7            | 56.544 | 46,12 | 4            |
| 1995 | 31.954 | 60,96 | 4            | 153.931    | 52,03 | 8            | 72.723 | 56,94 | 5            |
| 1999 | 28.495 | 59,10 | 3            | 138.473    | 50,21 | 8            | 66.183 | 54,58 | 5            |
|      |        | 52,13 |              |            | 42,71 |              |        | 48,49 |              |

## CENTRO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL

| Año  | Castilla y León |       |              |
|------|-----------------|-------|--------------|
|      | Número          | %     | Procuradores |
| 1983 | 81.741          | 6,02  | 2            |
| 1987 | 278.139         | 19,68 | 17           |
| 1991 | 112.821         | 8,28  | 5            |
| 1995 |                 |       |              |
| 1999 | 10.171          | 0,72  | 0            |

| Año  | Ávila  |       |              | Burgos |       |              | León   |       |              |
|------|--------|-------|--------------|--------|-------|--------------|--------|-------|--------------|
|      | Número | %     | Procuradores | Número | %     | Procuradores | Número | %     | Procuradores |
| 1983 | 24.366 | 23,52 | 2            | 8.506  | 4,65  | 0            | 6.177  | 2,39  | 0            |
| 1987 | 43.099 | 40,95 | 3            | 32.904 | 17,21 | 2            | 38.794 | 13,98 | 2            |
| 1991 | 26.164 | 25,10 | 2            | 11.003 | 5,95  | 0            | 14.915 | 5,56  | 1            |
| 1995 |        |       |              |        |       |              |        |       |              |
| 1999 |        |       |              |        |       |              |        |       |              |

| Año  | Palencia |       |              | Salamanca |       |              | Segovia |       |              |
|------|----------|-------|--------------|-----------|-------|--------------|---------|-------|--------------|
|      | Número   | %     | Procuradores | Número    | %     | Procuradores | Número  | %     | Procuradores |
| 1983 | 5.072    | 4,92  | 0            | 7.561     | 3,78  | 0            | 4.862   | 5,81  | 0            |
| 1987 | 14.940   | 13,89 | 1            | 45.258    | 22,20 | 3            | 19.418  | 22,94 | 1            |
| 1991 | 7.088    | 6,83  | 0            | 15.798    | 7,95  | 1            | 9.204   | 11,18 | 0            |
| 1995 |          |       |              |           |       |              |         |       |              |
| 1999 |          |       |              |           |       |              |         |       |              |

| Año  | Soria  |       |              | Valladolid |       |              | Zamora |       |              |
|------|--------|-------|--------------|------------|-------|--------------|--------|-------|--------------|
|      | Número | %     | Procuradores | Número     | %     | Procuradores | Número | %     | Procuradores |
| 1983 | 4.098  | 7,81  | 0            | 11.800     | 4,73  | 0            | 9.299  | 7,45  | 0            |
| 1987 | 7.786  | 14,63 | 1            | 54.276     | 20,65 | 3            | 21.664 | 16,97 | 1            |
| 1991 | 3.302  | 6,51  | 0            | 13.012     | 5,27  | 0            | 12.335 | 10,06 | 1            |
| 1995 |        |       |              |            |       |              |        |       |              |
| 1999 |        |       |              |            |       |              |        |       |              |

## PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL

| Año  | Castilla y León |       |              |
|------|-----------------|-------|--------------|
|      | Número          | %     | Procuradores |
| 1983 | 608.604         | 44,80 | 42           |
| 1987 | 488.469         | 34,56 | 32           |
| 1991 | 504.709         | 37,05 | 35           |
| 1995 | 454.198         | 30,16 | 27           |
| 1999 | 478.060         | 33,86 | 30           |
|      |                 | 36,08 |              |

*Las elecciones a las Cortes de Castilla y León (1983-1999)*

| Año  | Ávila  |       |              | Burgos |       |              | León    |       |              |
|------|--------|-------|--------------|--------|-------|--------------|---------|-------|--------------|
|      | Número | %     | Procuradores | Número | %     | Procuradores | Número  | %     | Procuradores |
| 1983 | 32.741 | 31,60 | 2            | 68.290 | 37,31 | 4            | 124.750 | 48,30 | 9            |
| 1987 | 24.960 | 23,71 | 2            | 66.241 | 34,65 | 4            | 107.791 | 38,86 | 7            |
| 1991 | 27.753 | 26,62 | 2            | 64.046 | 34,62 | 5            | 106.225 | 39,62 | 7            |
| 1995 | 25.929 | 23,90 | 2            | 51.035 | 25,44 | 3            | 92.675  | 30,70 | 5            |
| 1999 | 28.190 | 27,44 | 2            | 62.315 | 32,63 | 4            | 89.487  | 31,47 | 5            |
|      |        | 26,65 |              |        | 32,93 |              |         | 37,79 |              |

| Año  | Palencia |       |              | Salamanca |       |              | Segovia |       |              |
|------|----------|-------|--------------|-----------|-------|--------------|---------|-------|--------------|
|      | Número   | %     | Procuradores | Número    | %     | Procuradores | Número  | %     | Procuradores |
| 1983 | 42.665   | 41,36 | 3            | 100.399   | 50,13 | 6            | 33.772  | 40,38 | 3            |
| 1987 | 36.420   | 33,87 | 2            | 72.968    | 35,79 | 4            | 23.165  | 27,37 | 2            |
| 1991 | 39.211   | 37,79 | 3            | 79.562    | 40,06 | 5            | 27.199  | 33,05 | 2            |
| 1995 | 36.398   | 32,41 | 3            | 72.462    | 33,30 | 4            | 24.107  | 27,01 | 2            |
| 1999 | 40.734   | 38,73 | 3            | 68.895    | 34,74 | 4            | 28.190  | 33,15 | 2            |
|      |          | 36,83 |              |           | 38,81 |              |         | 32,19 |              |

| Año  | Soria  |       |              | Valladolid |       |              | Zamora |       |              |
|------|--------|-------|--------------|------------|-------|--------------|--------|-------|--------------|
|      | Número | %     | Procuradores | Número     | %     | Procuradores | Número | %     | Procuradores |
| 1983 | 20.470 | 39,01 | 2            | 133.801    | 53,69 | 9            | 51.716 | 41,44 | 4            |
| 1987 | 17.562 | 33,00 | 2            | 97.169     | 36,97 | 6            | 42.193 | 33,06 | 3            |
| 1991 | 17.492 | 34,51 | 2            | 96.394     | 39,05 | 6            | 46.827 | 38,19 | 3            |
| 1995 | 15.271 | 29,13 | 1            | 92.345     | 31,21 | 4            | 43.976 | 34,43 | 3            |
| 1999 | 16.044 | 33,28 | 2            | 102.222    | 37,06 | 5            | 41.983 | 34,62 | 3            |
|      |        | 33,79 |              |            | 39,60 |              |        | 36,35 |              |

**IZQUIERDA UNIDA**

| Año  | Castilla y León |      |              |
|------|-----------------|------|--------------|
|      | Número          | %    | Procuradores |
| 1983 | 44.357          | 3,27 | 0            |
| 1987 | 54.676          | 3,87 | 0            |
| 1991 | 74.197          | 5,45 | 1            |
| 1995 | 147.366         | 9,78 | 5            |
| 1999 | 78.933          | 5,59 | 1            |
|      |                 | 5,59 |              |

| Año  | Ávila  |      |              | Burgos |       |              | León   |      |              |
|------|--------|------|--------------|--------|-------|--------------|--------|------|--------------|
|      | Número | %    | Procuradores | Número | %     | Procuradores | Número | %    | Procuradores |
| 1983 | 3.344  | 3,23 | 0            | 6.821  | 3,73  | 0            | 8.777  | 3,40 | 0            |
| 1987 | 2.606  | 2,48 | 0            | 7.573  | 3,96  | 0            | 11.009 | 3,97 | 0            |
| 1991 | 3.792  | 3,64 | 0            | 12.365 | 6,68  | 0            | 13.369 | 4,99 | 0            |
| 1995 | 9.001  | 8,30 | 0            | 26.049 | 12,98 | 1            | 20.692 | 6,85 | 1            |
| 1999 | 6.808  | 6,63 | 0            | 13.495 | 7,07  | 0            | 11.559 | 4,07 | 0            |
|      |        | 4,85 |              |        | 6,88  |              |        | 4,65 |              |

| Año  | Palencia |      |              | Salamanca |      |              | Segovia |       |              |
|------|----------|------|--------------|-----------|------|--------------|---------|-------|--------------|
|      | Número   | %    | Procuradores | Número    | %    | Procuradores | Número  | %     | Procuradores |
| 1983 | 4.707    | 4,56 | 0            | 3.554     | 1,77 | 0            | 2.087   | 2,50  | 0            |
| 1987 | 4.679    | 4,35 | 0            | 6.606     | 3,24 | 0            | 6.104   | 7,21  | 0            |
| 1991 | 5.629    | 5,42 | 0            | 8.020     | 4,04 | 0            | 4.888   | 5,94  | 0            |
| 1995 | 9.651    | 8,59 | 0            | 18.304    | 8,41 | 1            | 9.660   | 10,82 | 0            |
| 1999 | 6.304    | 5,99 | 0            | 7.866     | 3,97 | 0            | 5.061   | 5,95  | 0            |
|      |          | 5,78 |              |           | 4,29 |              |         | 6,48  |              |

| Año  | Soria  |      |              | Valladolid |       |              | Zamora |      |              |
|------|--------|------|--------------|------------|-------|--------------|--------|------|--------------|
|      | Número | %    | Procuradores | Número     | %     | Procuradores | Número | %    | Procuradores |
| 1983 | 1.054  | 2,01 | 0            | 11.986     | 4,81  | 0            | 2.027  | 1,62 | 0            |
| 1987 | 1.454  | 2,73 | 0            | 11.853     | 4,51  | 0            | 2.792  | 2,19 | 0            |
| 1991 | 1.385  | 2,73 | 0            | 20.506     | 8,31  | 1            | 4.243  | 3,46 | 0            |
| 1995 | 4.412  | 8,42 | 0            | 41.026     | 13,87 | 2            | 8.571  | 6,71 | 0            |
| 1999 | 2.929  | 6,08 | 0            | 21.322     | 7,73  | 1            | 3.589  | 2,96 | 0            |
|      |        | 4,39 |              |            | 7,84  |              |        | 3,39 |              |

## OTROS PARTIDOS

| Año  | Castilla y León |      |              |
|------|-----------------|------|--------------|
|      | Número          | %    | Procuradores |
| 1983 | 79.932          | 5,88 | 1            |
| 1987 | 98.656          | 6,98 | 2            |
| 1991 | 67.679          | 4,97 | 0            |
| 1995 | 102.142         | 6,78 | 2            |
| 1999 | 121.313         | 8,59 | 4            |
|      |                 | 6,64 |              |

| Año  | Ávila  |      |              | Burgos |       |              | León   |       |              |
|------|--------|------|--------------|--------|-------|--------------|--------|-------|--------------|
|      | Número | %    | Procuradores | Número | %     | Procuradores | Número | %     | Procuradores |
| 1983 | 0      | 0,00 | 0            | 15.669 | 8,56  | 1            | 26.568 | 10,29 | 0            |
| 1987 | 2.378  | 2,26 | 0            | 26.127 | 13,67 | 1            | 24.471 | 8,82  | 0            |
| 1991 | 1.946  | 1,87 | 0            | 14.750 | 7,97  | 0            | 24.734 | 9,22  | 0            |
| 1995 | 9.119  | 8,41 | 0            | 15.166 | 7,56  | 0            | 49.811 | 16,50 | 2            |
| 1999 | 1.931  | 1,88 | 0            | 19.303 | 10,11 | 1            | 59.624 | 20,97 | 3            |
|      |        | 2,88 |              |        | 9,57  |              |        | 13,16 |              |

| Año  | Palencia |      |              | Salamanca |      |              | Segovia |       |              |
|------|----------|------|--------------|-----------|------|--------------|---------|-------|--------------|
|      | Número   | %    | Procuradores | Número    | %    | Procuradores | Número  | %     | Procuradores |
| 1983 | 1.958    | 1,90 | 0            | 12.970    | 6,48 | 0            | 4.019   | 4,81  | 0            |
| 1987 | 2.359    | 2,19 | 0            | 5.655     | 2,77 | 0            | 16.431  | 19,41 | 1            |
| 1991 | 4.075    | 3,93 | 0            | 5.639     | 2,84 | 0            | 2.347   | 2,85  | 0            |
| 1995 | 6.388    | 5,69 | 0            | 6.134     | 2,82 | 0            | 3.725   | 4,17  | 0            |
| 1999 | 2.994    | 2,85 | 0            | 8.937     | 4,51 | 0            | 4.491   | 5,28  | 0            |
|      |          | 3,31 |              |           | 3,88 |              |         | 7,30  |              |

| Año  | Soria  |      |              | Valladolid |      |              | Zamora |      |              |
|------|--------|------|--------------|------------|------|--------------|--------|------|--------------|
|      | Número | %    | Procuradores | Número     | %    | Procuradores | Número | %    | Procuradores |
| 1983 | 3.359  | 6,40 | 0            | 5.006      | 2,01 | 0            | 10.383 | 8,32 | 0            |
| 1987 | 3.753  | 7,05 | 0            | 12.185     | 4,64 | 0            | 5.297  | 4,15 | 0            |
| 1991 | 1.538  | 3,03 | 0            | 9.989      | 4,05 | 0            | 2.661  | 2,17 | 0            |
| 1995 | 778    | 1,48 | 0            | 8.571      | 2,90 | 0            | 2.450  | 1,92 | 0            |
| 1999 | 743    | 1,54 | 0            | 13.785     | 5,00 | 0            | 9.505  | 7,84 | 0            |
|      |        | 3,90 |              |            | 3,72 |              |        | 4,88 |              |

## Análisis por circunscripciones

Abordamos en esta tercera parte el estudio de las diferencias territoriales que han aparecido en el voto a partidos. La tabla resumen de las medias del voto por circunscripción, si bien borra las diferencias en el tiempo, sirve para conocer los grandes rasgos de las tendencias aparecidas en estas cinco elecciones. De ella se desprende que Soria es la que presenta un voto Popular más abundante, voto que predomina en todas las circunscripciones, si bien de forma menos intensa en Valladolid y León. El voto al PSOE, en efecto, no alcanza en su media más alta —el 39,60% de Valladolid— el mínimo Popular en León —40,01%. El salto es todavía más fuerte, como ya mencionamos al hablar del bipartidismo, entre las medias de los dos más votados y de los demás. El PSOE tiene un mínimo de 26,65% en Ávila, y el porcentaje más elevado de otros partidos es el 13,16% que encontramos en León, bien distante del 9,57% de la segunda circunscripción en que «otros» obtienen resultados por encima de la media regional. Finalmente, Izquierda Unida tiene un máximo de 7,84% en Valladolid y un mínimo de 3,39 en Zamora.

### RESUMEN DEL VOTO MEDIO A PARTIDOS EN LAS DIFERENTES CIRCUNSCRIPCIONES EN LOS COMICIOS AUTONÓMICOS 1983-1999

| PP              |       | PSOE            |       | IU              |      | Otros           |       |
|-----------------|-------|-----------------|-------|-----------------|------|-----------------|-------|
| Soria           | 52,13 | Valladolid      | 39,60 | Valladolid      | 7,84 | León            | 13,16 |
| Palencia        | 48,95 | Salamanca       | 38,81 | Burgos          | 6,88 | Burgos          | 9,57  |
| Zamora          | 48,49 | León            | 37,79 | Segovia         | 6,48 | Segovia         | 7,30  |
| Ávila           | 47,70 | Palencia        | 36,83 | Palencia        | 5,78 |                 |       |
| Salamanca       | 46,24 | Zamora          | 36,35 |                 |      |                 |       |
| Segovia         | 46,03 |                 |       |                 |      |                 |       |
| Burgos          | 45,05 |                 |       |                 |      |                 |       |
| Castilla y León | 44,89 | Castilla y León | 36,08 | Castilla y León | 5,59 | Castilla y León | 6,64  |
| Valladolid      | 42,71 | Soria           | 33,79 | Ávila           | 4,85 | Zamora          | 4,88  |
| León            | 40,01 | Burgos          | 32,93 | León            | 4,65 | Soria           | 3,90  |
|                 |       | Segovia         | 32,19 | Soria           | 4,39 | Salamanca       | 3,88  |
|                 |       | Ávila           | 26,65 | Salamanca       | 4,29 | Valladolid      | 3,72  |
|                 |       |                 |       | Zamora          | 3,39 | Palencia        | 3,31  |
|                 |       |                 |       |                 |      | Ávila           | 2,88  |

Hay una distinción interna en las circunscripciones que completa e ilumina los datos que se desprenden del resumen anterior: las diferencias entre el voto en las capitales de provincia y en el resto de la circunscripción, o lo que viene a ser prácticamente lo mismo en Castilla y León, las diferencias entre voto urbano y rural.

Si se observan las medias del periodo se tiene que el Partido Popular resulta más votado fuera de las capitales con la excepción de Ávila, donde recibe más votos en la capital (49,08%) que en el conjunto de la circunscripción (44,89%), consecuencia del fuerte predominio del CDS en varios comicios. El PSOE es igualmente más votado fuera de las capitales con tres excepciones: Palencia, Soria y Zamora. Izquierda Unida, en cambio, recibe más sufragios siempre en las capitales. En cuanto al resto de las formaciones, recogen más apoyos en las capitales, con las excepciones de Salamanca, Valladolid y Zamora.

Así pues, el voto de izquierda y el que prefiere formaciones minoritarias es preferentemente urbano, aunque conviene recordar que es también minoritario en los ámbitos urbanos.

Podemos encontrar algunos datos más de interés si introducimos el factor tiempo en la consideración de las diferencias espaciales. Así, por ejemplo, en 1983, año de victoria del PSOE, en Ávila, Burgos y Soria, el PP (entonces Coalición Democrática) fue el partido más votado.

En 1987 se registró un descenso neto del voto socialista que no tuvo excepciones en ninguna, pero el nuevo reparto de preferencias hizo que el PSOE se convirtiera en el partido más votado en Burgos y lo siguiera siendo en Segovia. En esos mismos comicios el fuerte ascenso del CDS fue factor común a todas las circunscripciones, y conviene reseñar que fue la formación más votada en Ávila, con el 48%. En cuanto al descenso del voto al PP, no fue general: creció en León, Salamanca y Zamora. Izquierda Unida, por su parte, que ascendía en el conjunto, descendió en Valladolid. Finalmente el apoyo a otras formaciones presenta un comportamiento inverso en las dos en las que obtuvieron procuradores: en Segovia es menor en la capital que en la provincia, y en Burgos, mayor en la capital que en la provincia.

En 1991 la victoria del PP por mayoría absoluta tuvo excepciones de marcado sabor local en Palencia, capital donde la separó del PSOE solo un punto –fueron 4 en la circunscripción–, y en Zamora, donde la distancia fue de 1,5 puntos de diferencia, con 8 puntos en el total. El ascenso generalizado del PP en esos comicios tuvo una excepción: descendió en Palencia. La causa era la división interna del partido en la ciudad, que amenazaba con extenderse a la provincia y que había terminado por generar el nacimiento de una nueva formación política. En la izquierda, el aumento del voto a IU fue lo contrario en Segovia y Soria; y el leve incremento del voto al PSOE fue decremento en León y Soria.

Las elecciones de 1995 bien pueden llamarse las de la homogeneidad. Parece que en ese momento podemos constatar el menor peso de los factores locales o de diferencias entre el medio urbano y el medio rural: no hubo excepciones locales ni provinciales a las tendencias medias registradas para la región. Es posible que esto se deba también a la mayor influencia en la decisión de los electores de la situación política nacional, entonces bastante crispada.

Los comicios de 1999 tampoco registraron excepciones importantes a la media regional: el PP descendió en todas las circunscripciones y el PSOE aumentó sus votos también en todas. Vale la pena reseñar que fue incluso el partido más votado en Palencia capital, no así en el conjunto de la provincia, como consecuencia de la pérdida de apoyos del alcalde del PP, que perdió su puesto en esos mismos comicios. El fuerte descenso de IU tampoco tuvo excepciones, y el crecimiento de la Unión del Pueblo Leonés fue más fuerte en la capital que en la provincia.

En definitiva, se observa una tendencia a la homogeneización de tendencias, si bien podemos trazar unos perfiles propios para cada circunscripción en los que influyen la historia de la formación de los partidos y la evolución de la política municipal en la capital como elementos de mayor peso.

## EL VOTO A PARTIDOS EN LAS CAPITALES DE PROVINCIA

## PARTIDO POPULAR

| Año  | Ávila  |       | Burgos |       | León   |       |
|------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
|      | Número | %     | Número | %     | Número | %     |
| 1983 | 8.148  | 41,74 | 37.360 | 50,92 | 22.462 | 36,79 |
| 1987 | 6.167  | 27,23 | 23.391 | 28,87 | 24.810 | 37,34 |
| 1991 | 9.806  | 47,80 | 34.989 | 45,34 | 25.597 | 43,17 |
| 1995 | 16.628 | 66,00 | 45.597 | 52,09 | 36.660 | 48,01 |
| 1999 | 14.366 | 62,62 | 36.047 | 43,33 | 28.207 | 41,66 |

| Año  | Palencia |       | Salamanca |       | Segovia |       |
|------|----------|-------|-----------|-------|---------|-------|
|      | Número   | %     | Número    | %     | Número  | %     |
| 1983 | 16.065   | 44,09 | 28.334    | 35,37 | 9.545   | 38,62 |
| 1987 | 16.985   | 43,90 | 30.771    | 36,73 | 6.442   | 23,61 |
| 1991 | 14.686   | 41,85 | 34.446    | 44,69 | 10.472  | 43,36 |
| 1995 | 21.454   | 49,50 | 52.743    | 57,06 | 16.013  | 55,12 |
| 1999 | 18.619   | 44,96 | 42.464    | 55,48 | 12.635  | 48,37 |

| Año  | Soria  |       | Valladolid |       | Zamora |       |
|------|--------|-------|------------|-------|--------|-------|
|      | Número | %     | Número     | %     | Número | %     |
| 1983 | 6.433  | 45,92 | 47.894     | 31,13 | 10.696 | 39,41 |
| 1987 | 6.095  | 40,80 | 50.477     | 30,26 | 12.187 | 41,23 |
| 1991 | 6.713  | 51,77 | 64.085     | 42,56 | 11.649 | 43,53 |
| 1995 | 8.504  | 56,04 | 97.712     | 51,49 | 18.188 | 55,72 |
| 1999 | 6.925  | 50,36 | 79.709     | 47,52 | 15.685 | 53,18 |

## CENTRO DEMOCRÁTICO I SOCIAL

| Año  | Ávila  |       | Burgos |       | León   |       |
|------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
|      | Número | %     | Número | %     | Número | %     |
| 1983 | 4.436  | 22,72 | 2.331  | 3,18  | 1.964  | 3,22  |
| 1987 | 10.947 | 48,34 | 12.442 | 15,36 | 10.353 | 15,58 |
| 1991 | 4.446  | 21,67 | 3.692  | 4,78  | 2.818  | 4,75  |
| 1995 |        |       |        |       |        |       |
| 1999 |        |       |        |       |        |       |

| Año  | Palencia |       | Salamanca |       | Segovia |       |
|------|----------|-------|-----------|-------|---------|-------|
|      | Número   | %     | Número    | %     | Número  | %     |
| 1983 | 1.401    | 3,84  | 3.885     | 4,85  | 2.057   | 8,32  |
| 1987 | 5.276    | 13,64 | 19.771    | 23,60 | 6.807   | 24,95 |
| 1991 | 1.903    | 5,42  | 4.977     | 6,46  | 2.611   | 10,81 |
| 1995 |          |       |           |       |         |       |
| 1999 |          |       |           |       |         |       |

| Año  | Soria  |       | Valladolid |       | Zamora |       |
|------|--------|-------|------------|-------|--------|-------|
|      | Número | %     | Número     | %     | Número | %     |
| 1983 | 659    | 4,70  | 7.116      | 4,63  | 1.355  | 4,99  |
| 1987 | 2.132  | 14,27 | 39.916     | 23,93 | 4.952  | 16,76 |
| 1991 | 744    | 5,74  | 8.128      | 5,40  | 1.752  | 6,55  |
| 1995 |        |       |            |       |        |       |
| 1999 |        |       |            |       |        |       |

## PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL

| Año  | Ávila  |       | Burgos |       | León   |       |
|------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
|      | Número | %     | Número | %     | Número | %     |
| 1983 | 6.363  | 32,59 | 27.364 | 37,30 | 28.323 | 46,40 |
| 1987 | 3.943  | 17,41 | 26.437 | 32,63 | 22.677 | 34,13 |
| 1991 | 3.938  | 19,20 | 25.245 | 32,71 | 19.538 | 32,95 |
| 1995 | 3.791  | 15,05 | 18.191 | 20,78 | 17.348 | 22,72 |
| 1999 | 5.512  | 24,02 | 27.486 | 33,04 | 18.246 | 26,95 |

| Año  | Palencia |       | Salamanca |       | Segovia |       |
|------|----------|-------|-----------|-------|---------|-------|
|      | Número   | %     | Número    | %     | Número  | %     |
| 1983 | 16.620   | 45,61 | 44.866    | 56,00 | 10.463  | 42,33 |
| 1987 | 13.494   | 34,88 | 26.568    | 31,71 | 7.608   | 27,88 |
| 1991 | 14.329   | 40,83 | 29.922    | 38,82 | 7.849   | 32,50 |
| 1995 | 14.908   | 34,39 | 27.468    | 29,72 | 7.075   | 24,36 |
| 1999 | 18.677   | 45,10 | 26.150    | 34,16 | 8.476   | 32,45 |

| Año  | Soria  |       | Valladolid |       | Zamora |       |
|------|--------|-------|------------|-------|--------|-------|
|      | Número | %     | Número     | %     | Número | %     |
| 1983 | 5.805  | 41,44 | 88.612     | 57,60 | 13.021 | 47,97 |
| 1987 | 5.166  | 34,58 | 58.931     | 35,33 | 9.980  | 33,77 |
| 1991 | 4.482  | 34,57 | 56.834     | 37,75 | 10.993 | 41,08 |
| 1995 | 4.315  | 28,44 | 56.341     | 29,69 | 10.063 | 30,83 |
| 1999 | 4.993  | 36,31 | 64.161     | 38,25 | 9.757  | 33,08 |

## IZQUIERDA UNIDA

| Año  | Ávila  |       | Burgos |       | León   |      |
|------|--------|-------|--------|-------|--------|------|
|      | Número | %     | Número | %     | Número | %    |
| 1983 | 575    | 2,95  | 2.186  | 2,98  | 1.551  | 2,54 |
| 1987 | 931    | 4,11  | 2.983  | 3,68  | 2.324  | 3,50 |
| 1991 | 1.440  | 7,02  | 6.032  | 7,82  | 3.496  | 5,90 |
| 1995 | 3.445  | 13,67 | 13.966 | 15,96 | 5.442  | 7,13 |
| 1999 | 2.519  | 10,98 | 6.946  | 8,35  | 2.400  | 3,54 |

| Año  | Palencia |       | Salamanca |       | Segovia |       |
|------|----------|-------|-----------|-------|---------|-------|
|      | Número   | %     | Número    | %     | Número  | %     |
| 1983 | 1.745    | 4,79  | 1.893     | 2,36  | 823     | 3,33  |
| 1987 | 1.953    | 5,05  | 3.893     | 4,65  | 2.966   | 10,87 |
| 1991 | 2.476    | 7,05  | 4.629     | 6,00  | 2.175   | 9,01  |
| 1995 | 4.968    | 11,46 | 9.681     | 10,47 | 4.299   | 14,80 |
| 1999 | 2.776    | 6,70  | 3.854     | 5,03  | 2.592   | 9,92  |

| Año  | Soria  |       | Valladolid |       | Zamora |       |
|------|--------|-------|------------|-------|--------|-------|
|      | Número | %     | Número     | %     | Número | %     |
| 1983 | 326    | 2,33  | 8.836      | 5,74  | 665    | 2,45  |
| 1987 | 588    | 3,94  | 9.376      | 5,62  | 1.166  | 3,95  |
| 1991 | 440    | 3,39  | 15.536     | 10,32 | 1.535  | 5,74  |
| 1995 | 2.015  | 13,28 | 30.858     | 16,26 | 3.427  | 10,50 |
| 1999 | 1.523  | 11,08 | 14.366     | 8,57  | 1.462  | 4,96  |



| OTROS PARTIDOS |          |      |            |       |         |       |
|----------------|----------|------|------------|-------|---------|-------|
| Año            | Ávila    |      | Burgos     |       | León    |       |
|                | Número   | %    | Número     | %     | Número  | %     |
| 1983           |          |      | 4.124      | 5,62  | 6.747   | 11,05 |
| 1987           | 657      | 2,90 | 15.764     | 19,46 | 6.282   | 9,45  |
| 1991           | 884      | 4,31 | 7.219      | 9,35  | 7.850   | 13,24 |
| 1995           | 1.331    | 5,28 | 9.779      | 11,17 | 16.909  | 22,14 |
| 1999           | 546      | 2,38 | 12.704     | 15,27 | 18.858  | 27,85 |
| Año            | Palencia |      | Salamanca  |       | Segovia |       |
|                | Número   | %    | Número     | %     | Número  | %     |
| 1983           | 606      | 1,66 | 1.140      | 1,42  | 1.829   | 7,40  |
| 1987           | 978      | 2,53 | 2.784      | 3,32  | 3.462   | 12,69 |
| 1991           | 1.702    | 4,85 | 3.112      | 4,04  | 1.042   | 4,31  |
| 1995           | 2.015    | 4,65 | 2.543      | 2,75  | 1.662   | 5,72  |
| 1999           | 1.343    | 3,24 | 4.078      | 5,33  | 2.417   | 9,25  |
| Año            | Soria    |      | Valladolid |       | Zamora  |       |
|                | Número   | %    | Número     | %     | Número  | %     |
| 1983           | 786      | 5,61 | 1.388      | 0,90  | 1.405   | 5,18  |
| 1987           | 958      | 6,41 | 8.090      | 4,85  | 1.270   | 4,30  |
| 1991           | 587      | 4,53 | 5.990      | 3,98  | 833     | 3,11  |
| 1995           | 340      | 2,24 | 4.860      | 2,56  | 961     | 2,94  |
| 1999           | 309      | 2,25 | 9.491      | 5,66  | 2.590   | 8,78  |

## Conclusiones

La Comunidad Autónoma de Castilla y León, en sus veintiún primeros años de vida como entidad política presenta, por lo que hace al sistema de partidos y a las preferencias electorales, los siguientes rasgos:

1. Un mapa de participación bastante definido en el que están por encima de la media las circunscripciones menos pobladas (Ávila, Palencia, Salamanca, Segovia y Zamora), y en la media o por debajo de ella las más pobladas (Valladolid, Burgos y León). Dentro de cada circunscripción el hábitat marca también diferencias constantes: se vota menos en las capitales de provincias que en los pueblos, y esa diferencia es tanto mayor cuanto más alto es el índice de participación en la circunscripción.

2. Se ha producido un refuerzo del bipartidismo después de que esa tendencia se debilitara inicialmente, y también un cambio en las preferencias electorales que ha generado un relevo del partido o partidos en el gobierno.

a) Ese relevo se ha producido de forma que ha dado lugar a la aplicación de diferentes soluciones en la relación entre el legislativo y el ejecutivo. Comenzó gobernando el PSOE con una amplia mayoría que precisaba la aquiescencia de los partidos minoritarios para evitar la obstrucción; le sucedió el Partido Popular, primero en minoría, luego en coalición con el CDS, y finalmente con apoyo de la mayoría absoluta de las Cortes.

b) Las opciones netamente regionales son marginales en Castilla y León, y manifiestan tendencia a fortalecerse aun dentro de su marginalidad. Lo más significativo es que las que han conseguido convertirse en fuerzas parlamentarias están defi-

nidas por su disidencia respecto al diseño territorial de la Comunidad Autónoma, lo que equivale a poner en cuestión su propia existencia o el sistema constitucional español en su conjunto.

c) El resto de las opciones políticas que han alcanzado relevancia proceden de fenómenos de tipo local que condujeron al apoyo de personas con un fuerte apoyo en una circunscripción, militaran éstos en formaciones de carácter nacional, como el PDL o el PDP, o local, como Solución Independiente en Burgos.

d) Izquierda Unida, y antes el Partido Comunista, tiene carácter marginal y ha sido frecuentemente extraparlamentaria. En conjunto presenta un voto inferior al de la suma de otras formaciones políticas minoritarias, y sólo en algunas circunscripciones es la tercera fuerza política.

3. El mapa del voto a partidos presenta los siguientes rasgos destacables:

a) En las medias no hay excepciones, sino solo matizaciones a la tendencia general en el voto a las opciones mayoritarias: en todas las circunscripciones el PP es mayoritario y el PSOE es la segunda fuerza. Sí es variable que IU sea o no la tercera. Además, la tendencia general está todavía más marcada en el ámbito rural que en el urbano: los mayoritarios son más votados y los minoritarios reciben menos apoyo en los pueblos que en las capitales de provincia.

b) En las primeras elecciones, hasta mediados de los noventa, había excepciones a las medias en algunas circunscripciones: el PSOE no fue el más votado en tres en 1983; lo mismo que el PP en 1987, comicios en los que el CDS fue el más votado en Ávila. A comienzos de los noventa esas excepciones comenzaron a tener un carácter más marcadamente local: para encontrar casos en que la segunda fuerza regional sea la primera hay que atender a los resultados en las capitales.

c) En las elecciones de 1995 se produce una homogeneización en la tendencia del voto, un retroceso de las diferencias que parece mostrar que tienden a confluir los factores que estimulan las preferencias de los electores.

4. Como elementos políticos destacables por su incidencia en la evolución del voto cabe reseñar:

a) La situación interna del partido. Los mayores retrocesos en el voto han ido precedidos de crisis internas que dañan severamente la credibilidad de la formación política.

b) La actitud contraria al diseño actual de la Comunidad Autónoma se ha convertido en banderín de enganche de la oposición marginal alternativa a la nacional.

c) Se detecta un importante apego a criterios de carácter local, por encima del regional en muchos casos: apoyo al CDS en Ávila por la vinculación territorial de su líder, efectos negativos en el voto por la historia de los gobiernos locales en Zamora, Burgos o Palencia, burgalesismo o leonesismo como elementos de reivindicación política, etc. Esos factores llegan al punto de ser causa del nacimiento de nuevas formaciones políticas por escisión local del partido o por creación de nuevas formaciones.

## *La configuració de l'autogovern a les Illes Balears: de la Diputació Provincial als consells insulars*

JORDI PONS BOSCH,\* *Universitat de les Illes Balears*

Aquesta comunicació pretén oferir una visió del marc institucional sorgit a les Illes Balears des del segle XIX fins ara. Durant el segle XIX i gran part del segle XX l'única institució de referència que va perviure fou la Diputació Provincial.

La Diputació Provincial fou una institució creada arran de la Constitució del 1812 per tal de tutelar i controlar els ajuntaments. En definitiva, exercint una defensa dels interessos de l'Estat enfront dels interessos de les corporacions locals. En aquests inicis la institució va topar amb greus dificultats per a consolidar-se; de fet, el maig de 1814 amb l'abolició de la Constitució del 1812 es varen dissoldre les diputacions provincials arreu de l'Estat. No va tornar a reaparèixer fins que no es restablí la Constitució, fet que no es va produir fins al 1820. Per tant són vuit anys de difícil consolidació d'aquest tipus d'institució, no tan sols a les Illes Balears, sinó arreu de l'Estat espanyol.

Si, a aquest fet, hi afegim que el novembre de 1823 es tornaren a derogar les diputacions i que fins al 1835 no es van restablir ens ajuda a determinar i refermar l'afirmació inicial de la difícil consolidació d'aquesta institució creada de nova planta el 1812.

Les actuacions principals de la institució durant aquest període s'encaminaren a l'elaboració de nous plans educatius. En aquest sentit cal remarcar la promoció d'escoles lancasterianes.

També feren actuacions sanitàries importants com l'adopció de mesures a causa de la pesta. En aquest sentit cal remarcar el trasllat de la seu de la institució i l'aprovació de mesures sanitàries a causa de la pesta en algunes zones del llevant de Mallorca i a Palma.

El restabliment de les diputacions provincials a l'Estat espanyol el 1835 portà aparellada una nova definició del paper de les institucions. Les institucions tenien unes competències i unes funcions determinades en matèria sanitària, educativa, benèfica, en l'ordre públic i en el control de la gestió municipal. Aquest darrer punt

\* Llicenciat en història. Membre del Grup d'Estudi de la Cultura, la Societat i la Política al Món Contemporani.

és una de les competències que podríem qualificar de cabdals d'aquestes institucions. El fet de controlar les corporacions locals els donava un gran poder sobre els municipis.

La promulgació d'una llei de l'Estat l'any 1845 convertí les diputacions en unes institucions clarament subordinades als interessos de l'Estat a les províncies. La nova institució quedava definida sense pressupost i sotmesa al Govern Civil.

Tot i això, la institució, des del 1845 fins al 1854, realitzà actuacions importants. En matèria educativa destaquen la creació de la Biblioteca Provincial i l'inici de la política de beques per a estudiants. En matèria sanitària destaca el projecte i la promoció dels banys de Sant Joan, de Campos, i, en matèria d'infraestructures, la creació i el manteniment de la xarxa viària i la dessecació del Prat de Sant Jordi, i també l'inici de l'expedient per a dessecar l'Albufera.

Durant l'anomenat bienni progressista s'intentarà democratitzar la pròpia institució, sense un èxit apreciable (també cal tenir present la curta durada del període de 1854-1856). Aquests intents tindran una continuïtat durant el sexenni democràtic (1868-1874). De l'època del sexenni destaca la Llei del 1870, que atribuïa més autonomia a la institució respecte al poder central. Aquí tindria sentit l'afirmació del professor Piña, d'història del dret romà, quan diu que «la diputació és simplement un assaig de descentralització dins el context d'un estat centralitzat».<sup>1</sup>

Tot i aquest intent reformista i de descentralització, les reformes no tingueren cap efecte i foren truncades amb la Restauració.

El període de la Restauració (1874-1924) fou un període que podríem qualificar de retrocés pel que fa referència a l'autonomia i la capacitat d'autogovern de les institucions. Les diputacions perderen la independència en la gestió política a favor dels governs civils i, de fet, les institucions únicament es convertiren en òrgans de control de la gestió municipal.

Durant aquest període la institució no va assumir el paper reivindicatiu davant l'Estat, sinó que era únicament un òrgan utilitzat per l'Estat per a controlar la província.

Tot i això, el que sí que destaca d'aquest període són algunes iniciatives interessants. Entre aquestes cal destacar la iniciativa del port franc i de la Mancomunitat Balear.

Alexandre Rosselló, membre de la institució a final del segle XIX, fou un dels diputats provincials més actius d'aquest període i intentà portar a terme projectes per a modernitzar-la.

Un d'aquests projectes fou la iniciativa del port franc. Aquest projecte consistia a declarar ports francs tots els ports de les Illes Balears i afavorir-hi una zona de lliure comerç.<sup>2</sup> Aquest projecte fracassà.

1. PIÑA HOMES, Romà. «La Diputació de les Balears: el somni dels nostres primers liberals». A: Diversos autors. *L'autogovern a Mallorca: de la Diputació Provincial al Consell de Mallorca*. Palma: Consell de Mallorca, 2003, p. 31.

2. FULLANA PUIGSERVER, Pere. «La Diputació Provincial de les Illes Balears (1868-1923)». A: Diversos autors. *L'autogovern a Mallorca: de la Diputació Provincial al Consell de Mallorca*. Palma: Consell de Mallorca, 2003, p. 45.

L'altra iniciativa interessant d'aquest període és la proposta de convertir la província de les Balears basada en la Diputació en una mancomunitat balear. Aquesta proposta fou llançada el 1916 pel diputat provincial Lluís Alemany. La proposta d'Alemany defensava més descentralització i l'obtenció de recursos propis per mitjà de la creació d'un nou impost. El projecte fracassà en part per les resistències de les cambres agràries i de comerç a la proposta.<sup>3</sup>

Les actuacions més importants dutes a terme durant la Restauració foren l'impuls de les institucions educatives i de beneficència i de tots els projectes encaminats a una millora de l'agricultura. En aquest sentit destaca la creació de l'Estació Etnològica de Felanitx i la creació de l'Escola Pràctica d'Agricultura.

Durant la dictadura de Primo de Rivera, la institució continuà en la inèrcia centralitzadora anterior i de fet entrà en una crisi important. La Diputació durant aquest període es convertí en una institució pràcticament inoperant, hi hagué un absentisme important dels diputats provincials i fou incapaç d'aprovar els pressuposts. Un fet simptomàtic de la situació d'aquest període fou que la major part dels batles de la província en demanaren la supressió el 1924.

Durant la Segona República en certa manera la institució tornà a les ànsies descentralitzadores i fou l'entorn propici per al debat sobre l'Estatut d'autonomia balear, que finalment tan sols quedà en avantprojecte d'estatut per a Mallorca i Eivissa a causa de la negativa d'adhesió de Menorca a l'avantprojecte.

Totes aquestes expectatives quedaren truncades amb el cop d'estat del juliol de 1936. L'inici de la Guerra Civil i la posterior dictadura franquista convertiren la Diputació Provincial en una institució bàsicament al servei de l'Estat centralista; de fet destaca la poca activitat de la institució durant aquest període. Els únics canvis notables són l'accés a partir de la dècada dels anys quaranta de les classes hegemòniques tradicionals enfront dels militars, falangistes o tradicionalistes que fins aleshores havien exercit el control de la institució.

Les actuacions de la Diputació franquista foren poc destacables i poc dinàmiques, hi imperà bàsicament la inèrcia burocràtica. Tot i això hi van haver una sèrie de canvis importants, sobretot a partir de 1961. En aquesta data la institució passà de ser integrada per representants de Palma, partits judicials i representants corporatius, a ser integrada pels regidors o batles dels ajuntaments de les Illes Balears. Aquest canvi significà que el conjunt de les illes hi va tenir una representació més clara i més àmplia comparada amb l'anterior representació, que de fet era un reflex clar del centralisme que exercia Mallorca en relació amb les anomenades «illes menors».

Durant la dictadura, la institució bàsicament es va dedicar a gestionar els centres sanitaris i de beneficència, i va crear, el 1972, l'Institut d'Estudis Baleàrics i els plans provincials de cooperació, i, el 1973, el Pla general d'ordenació urbana de les Balears.

Amb tot, la institució tingué certes inquietuds davant la nombrosa arribada d'immigrants i els problemes sanitaris que aquest fet creava. En les dècades dels anys cinquanta i seixanta les Illes Balears tingueren, sobretot a causa del fenomen turístic,

3. *Ibidem*, p. 46-47.

una gran aflluència d'immigrants peninsulars, sobretot de zones com Andalusia i Extremadura. Davant aquesta allau d'immigrants la institució es va plantejar els problemes que van sorgir arran de l'assistència sanitària que se'ls podia dispensar.<sup>4</sup>

El 1975, amb els inicis del desmantellament de l'Estat franquista, la Diputació a les Illes Balears arribava al seu final. Així, l'any 1979, amb la constitució del Consell General Interinsular i dels consells insulars de Menorca, de Mallorca i d'Eivissa i Formentera. Un consell a cada una de les illes que conformen les Illes Balears i Pitiüses significà la dissolució de la Diputació, única institució immobiliària del règim anterior que quedava en aquells moments a les Illes.

El Consell General Interinsular va esdevenir l'òrgan de Govern del conjunt de les Illes Balears fins a la promulgació de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears de 1983, que establí la creació de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears i el Govern de les Illes Balears.

Els consells insulars ja s'establiren l'any 1979. Es crearen com a òrgans de nova creació i com a institucions de govern, administració i representació de cada una de les illes que conformen el conjunt de les Illes Balears i Pitiüses. Els consells tenien el seu marc territorial definit per l'àmbit de la pròpia illa a excepció del d'Eivissa i Formentera, que incloïa totes dues illes, ja que les dimensions de Formentera impediren la creació d'un consell insular propi.

La constitució dels consells és feu efectiva a partir de les eleccions locals de 1979. En aquestes eleccions s'elegiren els representants dels municipis i els integrants dels consells. En la composició dels consells es determinà que el de Mallorca tingués vint-i-quatre consellers, i els de Menorca, Eivissa i Formentera, dotze cada un. De fet, s'establí un sistema si no ben bé paritari, sí que podríem dir que pretenia establir un equilibri entre les illes, ja que els dos consells més petits sumaven el mateix nombre de consellers que el gran. De fet, aquests consellers elegits integraren el Consell General Interinsular.

Els consells a l'època preestatutària assumiren les competències de l'antiga Diputació Provincial sense tenir en compte el marc de l'illa, excepció feta de les competències que per l'abast interinsular assumí el Consell General Interinsular, a més de dos edificis emblemàtics com foren el Consolat de la Mar i la Llonja. El Consolat fou destinat a la seu del Consell General Interinsular i futur Govern de les Illes Balears.

Durant aquesta època els consells van anar adquirint més força en detriment del Consell General Interinsular, fins i tot es defensava la possibilitat de crear tres consells forts en detriment d'una primàcia del Consell General Interinsular. Finalment aquesta no fou la via que s'imposà.

A part de les competències de l'antiga Diputació, el 1981 també assumiren les competències referides a serveis i assistència social, urbanisme, esports, denominació d'origen, informació turística i administració territorial, competències que el Consell General Interinsular delegà als tres consells insulars.

4. Sobre aquesta qüestió és interessant veure: SERRA BUSQUETS, Sebastià. *Projectes modernitzadors a Mallorca*. Palma: El Far, 2003, p. 141-189.

El 26 de gener de 1983 s'aprovà l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears;<sup>5</sup> després de rebutjar l'opció d'acollir-se a l'article 143 de la Constitució, l'Estatut es regulà per la via de l'article 151 de la Constitució. El rebuig de la via de l'article 143, entre altres raons, fou una decisió del Consell de Mallorca de l'agost de 1981. Amb aquest rebuig les futures institucions autonòmiques naixien sense una voluntat clara d'assumir ràpidament un ampli ventall competencial i es renunciava a ser una comunitat històrica i alhora relegada a l'autonomia per l'anomenada via lenta.

En el text de l'Estatut d'autonomia els consells insulars tenen una situació institucional secundària davant el Govern de les Illes Balears, el contrari del que es va defensar en l'època anterior. Els consells adquireixen una doble naturalesa jurídica que ha estat argumentada en diverses ocasions per a reivindicar o frenar més pes de les institucions. Aquesta doble naturalesa jurídica radica en el fet que la institució té caràcter supramunicipal, ajuntament d'ajuntaments, ja que té competències en matèria d'administració local i alhora té una naturalesa autonòmica, perquè els consells passaren a integrar-se en el naixement de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.<sup>6</sup>

Les funcions dels consells insulars, que són el «*el govern, l'administració i la representació*» de cada una de les illes, són regulades per l'Estatut.

La composició dels consells és la dels diputats elegits pel Parlament de cada una de les quatre illes: Menorca, Mallorca, Eivissa i Formentera. Aquesta darrera elegeix un únic diputat que alhora és conseller del Consell d'Eivissa i Formentera i diputat al Parlament. Amb la modificació de l'Estatut d'autonomia de 1999 s'establí la possibilitat que es pogués renunciar a una d'aquestes condicions.

La seva regulació més enllà del propi Estatut és en part provinent de la Llei de bases de règim local de 1985 i de la Llei de consells insulars del 1989. Aquesta Llei reconeix el seu paper com a òrgans de l'Administració autonòmica.<sup>7</sup> De fet els consells consolidaren el seu paper com a òrgans de Govern en l'àmbit insular. L'única excepció és la de l'Ajuntament de Formentera, que pot assumir competències d'àmbit insular a l'illa de Formentera transferides pel Consell Insular d'Eivissa i Formentera. Això té la seva lògica ja que l'Ajuntament és l'única institució d'àmbit exclusiu a l'illa de Formentera.

Les competències que estableix l'Estatut que poden ser assumides pels consells són àmplies. Els consells, en part per la seva doble naturalesa jurídica, poden assumir competències pròpies de les corporacions locals, i també competències transferides o delegades per la Comunitat Autònoma. Algunes de les competències que estableix l'Estatut que poden ser assumides pels consells insulars són, entre altres, les

5. Per veure la diferent evolució política de les legislatures de les Illes Balears és interessant el llibre de MARIMON, Antoni i NADAL, Antoni. *L'autonomia Balear (1983-2003)*. Palma: Documenta Balear, 2003.

6. Vegeu COLOM PASTOR, Bartomeu. *Veinticinco años de autonomía balear. Estudios jurídicos sobre el autogobierno (1977-2000)*. Madrid: Govern de les Illes Balears / Marcial Pons / Universitat de les Illes Balears, 2001, p. 199-231.

7. Vegeu COLOM PASTOR, Bartomeu. *Les institucions públiques a les Balears (1977-1998)*. Palma: Documenta Balear, 1998.



d'aspectes municipals, agricultura, ramaderia, recursos i aprofitaments hidràulics, assistència social i benestar social, ordenació del territori, urbanisme, habitatge, medi ambient, carreteres, camins, ports, aeroports esportius, obres públiques i esports. En definitiva, un ampli ventall competencial que avui encara no s'ha desenvolupat completament.

Durant la segona legislatura es transferiren les competències en matèria d'urbanisme i habitabilitat als consells insulars. Les competències es transferiren d'acord amb la Llei 9/1990, del 20 de juny. Amb aquesta Llei les institucions insulars es convertiren en la màxima autoritat urbanística, amb la capacitat per a aprovar o denegar plans d'ordenació urbana.

Durant la tercera legislatura es van transferir les competències en matèria d'informació turística, serveis de lleure, assistència social, promoció i animació sociocultural, patrimoni històric, inspecció tècnica de vehicles, dipòsit legal, activitats classificades i esports. Un dels aspectes curiosos, si més no, durant aquest període fou la transferència, el 1994, dels centres hospitalaris del Consell de Mallorca al Govern ja que per a la institució insular significava un esforç econòmic. La institució insular tan sols es quedà amb la titularitat dels edificis i en transferí la gestió.

Durant la quarta legislatura es va modificar l'Estatut d'autonomia i la reforma afectà, en part, els consells insulars. A partir d'aquesta reforma part dels consellers podien renunciar a la condició de diputat o a la de conseller insular. A més d'aquest fet, la reforma també augmentà l'àmbit competencial que podien assumir els consells insulars.

Les competències que es transferiren durant la quarta legislatura foren les d'ordenació turística, transport per carretera, espectacles públics i activitats recreatives.

Un dels canvis més importants quant a la composició dels consells insulars es va produir en la quinta legislatura. En aquest període el Parlament va aprovar la Llei de consells insulars del 2000. La Llei permet la creació d'un Consell Executiu integrat per consellers no electes, és a dir, permet crear un autèntic Govern. El president de la institució té la potestat de nomenar els consellers que han d'integrar el Consell Executiu; abans, el Consell de Govern tan sols era integrat per consellers electes.

Una altra innovació que introdueix la dita Llei és que configura els consells com a òrgans i eixos vertebradors de l'edifici autonòmic. S'aprofundeix en l'organització i el funcionament dels consells i crea la possibilitat comentada de crear el Consell Executiu integrat per consellers no electes, alhora que obre un nou procés de transferències i reforçament institucional als consells insulars. L'únic consell que, el juny del 2001, aplicà aquesta fórmula fou el Consell de Mallorca; els altres dos consells insulars durant aquesta legislatura no aplicaren la fórmula de crear un Consell Executiu.<sup>8</sup> Aquests darrers, el de Menorca i el d'Eivissa i Formentera, crearen el Consell Executiu als inicis de la sisena legislatura.

Durant la cinquena legislatura també es plantejà una qüestió d'una importància cabdal, la del finançament de les institucions insulars. El fet que els consells no

8. La creació del Consell Executiu del Consell de Mallorca va anar precedida de la supressió de la suspensió cautelar de la Llei pel Tribunal Constitucional, tot i que encara no s'ha produït una sentència d'aquest organisme respecte a aquesta Llei.

tenen la gestió d'impostos els fa dependre del finançament que els atorgà el Govern, i això els pot fer vulnerables. Per això durant aquesta legislatura es plantejà la necessitat de resoldre el problema de finançament dels consells insulars mitjançant una llei que ho regulés.

Pel que fa al traspàs de competències durant aquesta legislatura també es transferiren competències en ordenació del territori el mes de setembre del 2000 i l'atribució de competències en matèria de carreteres i camins l'any 2001. Per al gener del 2004, ja dins aquesta nova legislatura que s'ha encetat fa poc, hi ha previst el traspàs de les competències en matèria de benestar social al Consell de Mallorca.

En definitiva, i a tall de conclusió, cal dir que des del 1812 fins al 2003 s'ha evolucionat i aprofundit en l'autogovern. S'ha passat d'una Diputació Provincial, que segons els diferents períodes era una institució reivindicativa o una institució que exercia funcions fiscalitzadores de l'Estat respecte a la província, o una institució inoperant per la inèrcia del sistema, a uns consells insulars que des del 1979 fins ara s'estan convertint en els autèntics governs de cada una de les illes, assumint competències, reivindicant un sistema de finançament d'acord amb les seves necessitats i, després de la nova llei de consells del 2000, en autèntics governs de les illes respectives.

## **Bibliografia**

CERDÀ SUBIRACHS, Joan. *Eleccions i canvi polític a les Pitiüses (1977-1996)*. Barcelona: Res Pública, 1996.

COLOM, Bartomeu. *Les institucions públiques a les Balears (1977-1998)*. Palma: Documenta Balear, 1998.

COLOM, Bartomeu. *Veintinco años de autonomía balear. Estudios jurídicos sobre el autogobierno (1977-2000)*. Madrid: Conselleria de Presidència /Marcial Pons/ Universitat de les Illes Balears, 2001.

Diversos autors. *El Consell de Mallorca. Història i patrimoni*. Palma: Consell de Mallorca, 2001.

Diversos autors. *L'autogovern a Mallorca: de la Diputació Provincial al Consell de Mallorca*. Palma: Consell de Mallorca, 2003.

ELORDUY, Joan i PORTELLA, Josep. *Imatges de la vida a Menorca durant la transició (1973-1983)*. Maó: Consell Insular de Menorca, 2002.

FERRÀ-PONÇ, Damià. «Consell Insular de Mallorca». A: *Gran Enciclopèdia de Mallorca*. Inca: Promomallorca, 2001, t. 23.

GRUP D'ESTUDI DE LA CULTURA, LA SOCIETAT I LA POLÍTICA AL MÓN CONTEMPORANI. *El segle XX a les Illes Balears. Estudis i cronologia*. Palma: Edicions Cort, 2000.

MARIMON, Antoni; NADAL, Antoni. *L'autonomia balear (1983-2003)*. Palma: Documenta Balear, 2003.

MOSQUERA, Roberto; NADAL, Antoni. *El procés autonòmic balear (1976-1987)*. Palma: Documenta Balear, 1994.

NADAL, Antoni. *La preautonomia balear (1975-1983)*. Palma: Documenta Balear, 1999.

PAYERAS FEMENIAS, Miquel. *Les utopies esvaïdes. Crònica política de la transició democràtica a les Illes Balears, 1974-1978*. Palma: Edicions Cort, 1999.

PIÑA HOMs, Romà. *La Diputación Provincial de las Baleares (1812-1979)*. Palma de Mallorca, 1979.

PIÑA HOMs, Romà. *La lluita per l'autonomia de les Balears*. Palma: Obra Cultural Balear, 1985.

QUINTANA PETRUS, Josep Maria. *Els menorquins i l'autonomia*. Palma: Editorial Moll, 1977.

SERRA BUSQUETS, Sebastià. *Elements de canvi a la Mallorca del segle XX*. Palma: Edicions Cort, 2001.

SERRA BUSQUETS, Sebastià. *Projectes modernitzadors a Mallorca: de finals del segle XIX a finals de la dictadura franquista*. Palma: El Far, 2003.

## *Drets de ciutadania a les Corts Constituents de la Segona República Espanyola (1931)*

JESÚS QUIROGA MARTÍNEZ, *Centre d'Història Contemporània de Catalunya*

### **Introducció**

L'objectiu que ens proposem en aquest treball és doble: per una banda, aproximar-nos al concepte de ciutadania en un moment i un context històric concrets i, per una altra, fer un seguiment del debat parlamentari de les Corts Constituents pel que fa a aquest concepte.

Des del camp de la història, Florencia Peyrou (2002), en l'article que dedica a les perspectives historiogràfiques del concepte de ciutadania, ens detalla minuciosament les dificultats d'aconseguir arribar a un consens per a definir-la, però, per una altra banda, ens fa una proposta per a afrontar el tema des de la història; la història de la filosofia política, la història política, la història de gènere i la història social.

Per a introduir-nos en aquest estudi, farem una anàlisi breu del concepte de ciutadania, d'una banda des d'una perspectiva històrica i de l'altra intentant aproximar-nos a una definició més teòrica i política.

Per a situar-nos en el marc històric, hem fet una introducció analítica del que són les Corts i les assemblees constituents a l'Estat espanyol, amb una síntesi històrica de les diverses convocatòries i de les constitucions que varen generar.

L'arribada de la Segona República, el 14 d'abril de 1931, obrí un nou període polític i generà grans expectatives socials entre la ciutadania. La convocatòria d'eleccions a Corts Constituents ens permet observar la composició de l'assemblea parlamentària i l'anàlisi històrica d'aquest procés. Després de fer un repàs de l'articulat de la Constitució del 1931, enumerem tots els articles que, segons el nostre parer, constitueixen els principals drets de ciutadania, però només ens centrarem en el debat parlamentari del títol II (dedicat a la nacionalitat).

Realment podríem fer un estudi més ampli amb la discussió de cada un dels drets recollits al títol III de la Constitució de la Segona República; des del dret de vot de la dona fins a la llibertat religiosa. Però hem volgut centrar-nos en si, al voltant dels debats del títol II sobre la nacionalitat (molt sovint vinculat a la ciutadania), es van produir o no discussions conceptuals sobre els drets i la consideració de ciutadà.

## El concepto de ciudadanía<sup>1</sup>

*Ciudadanía. f. Condición, calidad y derecho de ciudadano. || Agrupación de ciudadanos formando comunidad.*

*Der. Vínculo político que expresa la relación entre el Estado y los individuos que la componen. La ciudadanía, por ser un vínculo político, es también un vínculo jurídico, que entraña como todos los de esta clase, deberes y derechos, siendo en consecuencia una de las causas de modificativas de la capacidad jurídica. [...]* (Espasa-Calpe, 1905, p. 566)

*Ciudadania f. Qualitat, dret, de ciutadà. || En l'antiguitat, situació jurídica de les persones considerades membres de la comunitat política, la ciutat, i condició indispensable per a gaudir de drets polítics i econòmics. | Condició i dret que ostenten les persones que pertanyen a una comunitat política que expressa el vincle existent entre aquesta i els seus membres.* (DIEC, 1995)

## UNA PERSPECTIVA HISTÒRICA

Les diferents disciplines han obert debats que han fet replantejar la ciutadania.<sup>2</sup> No es tracta de remuntar-nos als conceptes de ciutadania grega o romana, sinó de centrar-nos en referents més propers.

Des d'una perspectiva més teòrica, Somers dóna suport a repensar la definició de *ciudadania* i abordar-la com un «procés instituït» centrat en les xarxes de permanència i relacionalitat, com diu Polanyi. L'autora manté que la definició de *ciudadania* basada en drets és un concepte revisable:

*[...] la ciudadanía no se puede explicar buscando derechos que «confeccionan» y otorgan los estados. Hay que centrarse más bien en la presencia de leyes naturales universales y de instituciones jurídicas, que bajo ciertas condiciones de lugar, cultura política y participación se podrían transformar en derechos.* (SOMERS, Margaret R., 1999, p. 217-234)

També planteja, en aquest interessant article, la necessitat de puntualitzar la descripció històrica –molt criticada– de T. H. Marshall, que, no obstant això, ha con-

1. La primera part d'aquest treball reuneix en forma de síntesi part de l'article: QUIROGA MARTÍNEZ, Jesús. «Ciudadans catalans i ciutadans europeus. Catalunya com a nacionalitat històrica a la Unió europea del segle XXI». *Butlletí de la Societat Catalana d'Estudis Històrics* [Barcelona], núm. XIII (2002).

2. Aquest apartat, per la seva extensió i complexitat, podria ocupar tota una monografia, però intentaré fer-ne un resum que permeti, si més no, tenir una visió contemporània dels models de ciutadania i els autors que les representen en l'actualitat.

Els models de ciutadania els podem agrupar en quatre: model lliberal, model comunitarista, model republicà i model llibertari. 1. El model lliberal, el representen autors com ara John Rawls, Richard D. Rorty, Joseph Raz i Ronald Dworkin. 2. Del model comunitarista, podem esmentar autors com ara Charles Taylor, Michael Walzer, Michael Sadel i Alasdair MacIntyre. 3. Els autors republicanistes contemporanis serien Hannah Arendt, Will Kymlicka i Marion Iris Young. 4. Les teories llibertàries són les que representen F. A. Hayek, Isaiah Berlin i Raymond Aron. Cadascun dels autors aporta els seus matisos a les diferents teories i planteja crítiques als models defensats per altres pensadors de plantejaments oposats. Dins la bibliografia, es dedica un apartat especial a cadascun dels autors i les seves publicacions.

tribuït de manera transcendental, incloent-hi els drets socials, en la definició de la ciutadania moderna des dels conceptes de temps, espai i agència. Aquest autor dividia la ciutadania en tres elements: el civil (els drets necessaris per a la llibertat individual), el polític (el dret a participar en el poder polític) i el social (el dret a un mínim benestar econòmic) (PEYROU, Florencia, 2002, p. 147). Però no hauriem de caure en el parany de considerar la ciutadania un procés en què el conflicte social i la negociació per a accedir als diferents drets no hi són presents, com ens adverteix M. Pérez Ledesma (1998).

D'altra banda, Jordi Borja (1998) veu en la ciutadania un concepte forjat inicialment en la ciutat. El ciutadà era l'habitant «de dret» de la ciutat. Però actualment el concepte de ciutadania està lligat directament amb la constitució de l'Estat modern.

*La ciudadanía es un concepto mediador porque integra exigencias de justicia (derechos y deberes) a la vez que hace referencia a los que son miembros de la comunidad. Sin embargo la ciudadanía es un concepto complejo que abarca diversos aspectos. Podríamos acordar varias dimensiones: la ciudadanía política, la ciudadanía social, ciudadanía cívica, ciudadanía intercultural, etc.* (BORJA, Jordi, 1998, p. 14)

Aquest autor centra el discurs històric de la conceptualització de la ciutadania en la ciutadania política i en els drets socials, entenent la primera com la «relació política» que s'estableix entre l'individu i la comunitat política. Actualment parlariem de l'estatut jurídic que confereix tota una sèrie de drets polítics, civils i socials als subjectes que accedeixen a la condició de ciutadà.

*La ciudadanía se basa, por un lado, en un atributo que reconoce o concede el Estado. Por otro, parte del supuesto que los ciudadanos comparten unos valores y unas pautas de comportamiento que permiten la convivencia entre ellos y les dota de una identidad colectiva específica.*

*Este concepto de ciudadanía se ha forjado entre el siglo XVIII y XX mediante un proceso acumulativo. En una primera etapa, los ciudadanos son aquellos a los que se les reconoce un conjunto de derechos y libertades individuales, de naturaleza civil (especialmente de carácter económico).*

*En el siglo XIX la ciudadanía adquirió un carácter predominantemente político. Los ciudadanos eran aquellos que gozaban de la plenitud de derechos políticos.*

*La construcción de la ciudadanía por lo tanto ha sido un proceso vinculado a la consolidación del denominado Estado-nación y al progresivo establecimiento, en este marco, de la democracia representativa.* (BORJA, Jordi, 1998, p. 3)

Reprement el concepte de drets socials apuntat per Borja, en la seva construcció històrica de la ciutadania, l'autor manté que la ciutadania durant el segle xx ha anat adquirint un nou contingut: el social.

*Ser ciudadano hoy es tener derecho a recibir educación y asistencia, prestaciones sociales diversas, servicios públicos subvencionados, salario reglamentario, protección laboral, etc. En suma, los podemos llamar como derechos humanos, económicos, sociales y culturales.*

*La ciudadanía moderna es también un resultado del desarrollo económico y social del siglo XX que ha configurado el Estado del Bienestar.* (Borja, Jordi, 1998, p. 4)

Una visió més crítica de la configuració de la ciutadania contemporània ens l'ofereix Isidoro Moreno, quan manté que, històricament, en oposició al concepte de súbdit, neix el terme *ciudadania*, però sense aspiracions d'incloure totes les persones que formen una societat, més aviat al contrari.

[...] refiere a hombres (varones) «libres y dueños de si mismos», es decir, a propietarios cabezas de familia. Es a esta categoría de personas a la que se refería Rousseau cuando define el término *citoyen*. La supuesta universalidad del concepto choca contra la realidad de que sólo una pequeña minoría de los supuestos ciudadanos tienen plenamente reconocidos los derechos como tales: la extensión de estos ha sido un trabajoso proceso histórico plagado de injusticias y sacrificios. (MORENO, Isidoro, 1999, p. 20).

Aquest autor s'encarrega de puntualitzar que s'han d'analitzar de manera detallada les tres variables que condicionen els drets reconeguts als ciutadans: la primera seria la composició dels drets atribuïts a la ciutadania, en segon lloc vindrien els requisits d'accés a cadascun d'ells i, per últim, la possibilitat real del seu exercici. Però la qüestió és saber si la visió general i més repetida que la creixent, encara que lenta, extensió dels drets de la ciutadania al conjunt de la població és un procés progressista i unidireccional o es tracta d'un error. Isidoro Moreno manté la falsedat o unilateralitat d'aquesta visió «optimista» de l'extensió de drets, i situa el «principi d'igualtat davant la llei» com la concreció política del principi lliberal de l'individualisme i en monoculturalisme.

[...] la conversión en ciudadanos de los súbditos de las monarquías absolutas —unos ciudadanos con muy diferentes posibilidades de acceso a los diversos derechos que teóricamente implica la ciudadanía —, sin tener en cuenta su pertenencia a un colectivo étnico o etniconacional supuso, de hecho, la negación de la existencia de colectivos intermedios entre el individuo y el Estado con intereses específicos, culturas propias y posiciones diferenciadas en la estructura de la sociedad y el Estado. (MORENO, Isidoro, 1999, p. 22-23)

#### COM DEFINIR LA CIUTADANIA AVUI

La complexitat del tema de la ciutadania fa que trobar-ne una definició sigui complicat, ja que depèn de l'enfocament que en fan les diferents disciplines de les ciències socials. I és que la ciutadania és quelcom més que un estatus al qual estan vinculats uns drets legals.

[...] la ciudadanía es un proceso que se ha definido históricamente y se ha puesto en práctica con una diversidad de prácticas históricas según interpretaciones nacionales. [...] el concepto de ciudadanía coincide con la historia política de las sociedades occidentales modernas.» (MÉNY, Yves, 1999, p. ix-x)

Parlar de ciutadania és parlar dels vincles històrics variables que hi ha entre democràcia, identitat, justícia social i economia.

Lukes i Garcia (1999) consideren la ciutadania com la conjunció de tres elements constitutius:



- 1) La possessió de certs drets i l'obligació de complir una sèrie de deures en una societat específica.
- 2) La pertinença a una societat política concreta (normalment, associada a un estat vinculat generalment a una nacionalitat).
- 3) La contribució a la vida pública de la comunitat a la qual s'està vinculat per mitjà de la participació.

Es dóna contingut a aquesta definició per mitjà de les institucions de l'Estat.

## **La ciutadania en el marc de la Segona República Espanyola**

### **EL CONSTITUCIONALISME ESPANYOL: LES CORTS I LES ASSEMBLEES CONSTITUENTS**

La Constitució, sense deixar de ser una llei, es considerada la norma suprema de l'ordenament jurídic i, per la importància jeràrquica que té, la seva redacció comporta el respecte d'unes condicions específiques.

El primer exemple de Constitució escrita per l'Estat espanyol en el període contemporani és l'intent de consolidació de la monarquia avalada per Napoleó i representada pel seu germà Josep Bonaparte, amb la publicació el 6 de juliol de 1808 de l'Estatut de Baiona. Es tracta d'un text legal amb la condició de *carta atorgada* però en què no es va desenvolupar un procés legitimador amb la convocatòria d'una assemblea constituent.

El concepte d'assemblea o de corts constituents implica una de les fórmules democràticament legitimades per la redacció o la modificació d'un text constitucional. Per a conèixer el context polític i la conceptualització de determinades figures incloses al text constitucional, creiem que pot ser molt interessant analitzar els debats polítics al voltant d'aquests, que es desenvolupen en aquestes assemblees.

A manera d'introducció, enumerarem les assemblees o corts constituents que han redactat les diverses constitucions vigents a Espanya en els segles XIX i XX (fins a l'any 1931). Les Corts de Cadis varen ésser les encarregades de la redacció de la *Constitució de 1812*; les convocades del 24 d'octubre de 1836 al 4 de novembre de 1837, de la *Constitució de 1837*; les del 10 d'octubre de 1844 al 23 de maig de 1845, sota Narváez varen produir la *Constitució de 1845*; les del 8 de novembre de 1854 al 2 de setembre de 1856, s'encarregaren de la *Constitució de 1856*, sota el govern d'Espartero; les constituents de l'11 de febrer de 1869 al 2 de gener de 1871, sota el govern de Serrano, varen promulgar la *Constitució de 1869*; les del primer de juny de 1873 al 8 de gener de 1874, les va convocar el Marqués de Perales com a president de l'Assemblea Nacional, i varen ser les encarregades de discutir el projecte de *Constitució Federal de la República Espanyola*, que no va arribar a aprovar-se. Les corts de l'any 1876 varen aprovar la *Constitució del 30 de juny de 1876*, suspesa per la dictadura del general Primo de Rivera, que va presentar un projecte de reforma (1929), àmpliament rebutjat. El canvi de règim polític el 14 d'abril de 1931 deroga la *Constitució del 1876* i convoca Corts Constituents.

## LES CORTS CONSTITUENTS DE LA SEGONA REPÚBLICA ESPANYOLA

L'arribada de la república, el 14 d'abril de 1931, condueix a la formació d'un govern provisional<sup>3</sup> força representatiu dels opositors a la monarquia. En representació dels sectors conservadors i catòlics trobem el president, Alcalá Zamora, i el ministre de governació, Miguel Maura. Martínez Barrio i Alejandro Lerroux estaven vinculats als radicals (cada vegada més conservadors). Tres ministres representaven el PSOE: Indalecio Prieto, Fernando de los Ríos i Largo Caballero (UGT). Els nacionalistes catalans i gallecs estaven representats per Nicolau d'Olwer i Casares Quiroga. Marcelino Domingo i Álvaro de Albornoz eren els representats dels radicals-socialistes que, com Acción Republicana de Manuel Azaña, defensaven els interessos de les classes mitjanes il·lustrades i anticlericals (SOLÉ TURA, Jordi, 1977, p. 94).

García Nieto i Donézar ens fan notar dos elements que marcaran profundament aquest govern provisional. El primer és l'absència de dos sectors de la societat en pugna, patronal i classe obrera (que la República no inclou ara ni inclourà en el futur); el segon dels elements és que les noves elits exerciran el poder mitjançant un aparell administratiu que no havia canviat (GARCÍA NIETO, M.<sup>a</sup> Carmen, 1974, p. 22).

Aquest govern provisional serà l'encarregat de l'organització interina del poder i de la convocatòria d'eleccions a Corts Constituents per a consolidar el nou règim democràtic.

## LA CONVOCATÒRIA D'ELECCIONS GENERALS L'ANY 1931

El president provisional de la República signa el 10 de maig de 1931 el Decret<sup>4</sup> de modificació de la llei electoral de 1907, i això implica una democratització important de la llei. El decret elimina el conegut article 29 (de proclamació automàtica del candidat quan aquest era l'únic), les circumscripcions seran provincials, la majoria d'edat per a votar baixarà de vint-i-cinc a vint-i-tres anys, i les dones podran ésser electes però no podran exercir com a electores. La modificació de la llei establia un sistema electoral majoritari corregit que permetia la representació de les minories.<sup>5</sup>

Políticament l'anàlisi d'aquestes eleccions posa de manifest la desorganització de la dreta, encara no recuperada de la caiguda de la monarquia, la força dels sectors anarquistes (varen votar a les eleccions municipals però es varen abstenir en les cons-

3. Una anàlisi ràpida del govern provisional ens demostra que la composició d'aquest tenia el seu origen en les persones i organitzacions presents al *Pacto de San Sebastián* (García Nieto, 1974, p. 21-22).

4. *Gazeta de Madrid*, 10 de mayo de 1931 / Es pot consultar íntegrament a: GARCÍA NIETO, M.<sup>a</sup> Carmen; DONÉZAR, Javier. *La segunda república [1], 1931-1936*. Bases documentales de la España contemporánea. Madrid, 1974, p. 242-246.

5. «aproximadamente el 80 por 100 de los escaños correspondían a la lista que obtenía más votos y el 20 por 100 a la que llegaba en segundo lugar» (SOLÉ TURA, 1977, p. 98). «[...] para que los candidatos pudieran ser declarados candidatos a las Cortes Constituyentes, era preciso, además de aparecer con el mayor número de votos escrutados, haber obtenido cuanto menos el 20% de los votos emitidos. Caso de no obtenerse esta cifra la elección debía repetirse restringiendo al número de vacantes que resultaran de la primera elección.» (TUSELL, 1982, p. 133) Aquesta puntualització del nou sistema electoral va portar a la repetició de les eleccions en tota una sèrie de circumscripcions.

tituents) causa d'uns importants índexs d'abstencionisme en determinats sectors del territori i les aliances entre republicans i socialistes.

Les eleccions del 28 de juny de 1931, marcades per un augment important de la participació de l'electorat, conformen l'arc parlamentari següent: dels 464 escons a diputats, 250 són per a la coalició de republicans i socialistes, 116 són per al PSOE i els altres dels petits partits republicans, el partit Radical va obtenir uns cent diputats i la dreta (Agraris, conservadors, PNV i Lliga Catalana), al voltant de 80 diputats.

El nou cos legislatiu elegit en aquestes eleccions presenta un clar perfil vinculat a les classes mitjanes professionals liberals i buròcrates (81% de la cambra), fonamentalment advocats, mestres, professors i catedràtics (GIL, Julio, 1989, p. 43).

Aquest nou parlament representarà una ruptura completa amb el passat monàrquic, considerat corrupte i retrògrad per les forces d'esquerra. El col·lapse de les forces de dreta havia deixat amb una minsa representació la *gran minoria conservadora i catòlica*, i això feia creure als diputats republicans i socialistes que eren molt més representatius de la societat espanyola del 31 del que realment eren. (PAYNE, Stanley G., 1995, p. 79)

El context polític i social d'aquests primers moments de la Segona República és el que Solé Tura i Eliseo Aja defineixen com a:

*[...] coyuntura política de transición, que no refleja la fuerza social de la derecha y sobre representaba, por el contrario, a los pequeños partidos de centro.* (SOLÉ TURA, Jordi, 1977, p. 98)

Les Corts Constituents són convocades per primera vegada el 14 de juliol, evocant el dia de la Bastilla i els records de la Revolució francesa. Julián Besteiro, catedràtic de la Universitat de Madrid i socialista, serà l'encarregat de presidir l'assemblea parlamentària.

#### UN PROJECTE DE CONSTITUCIÓ PER A LA SEGONA REPÚBLICA

El president del govern provisional havia convocat una Comissió Jurídica Assessora Especial, de tretze membres (moderats), amb l'encàrrec de preparar un projecte d'esborrany constitucional<sup>6</sup> per tal de sotmetre'l a la consideració de les Corts Constituents, però el govern ja va rebutjar la proposta abans que fos presentada als diputats. Les noves Corts nomenen una nova comissió presidida pel catedràtic de dret i socialista moderat Luis Jiménez de Asúa, i formada per cinc socialistes, quatre radicals, tres radicals-socialistes, dos catalanistes i set membres d'altres partits republicans, i rep l'encàrrec de presentar una proposta de Constitució al legislatiu. El 27 d'agost arribava el projecte de Constitució al Parlament de la mà del president de la Comissió. Els debats parlamentaris es varen perllongar fins al desembre, i dos temes varen ocasionar polèmiques importants entre els membres de la cambra: les relacions entre l'Església i l'Estat (aquest tema va tenir com a conseqüència el tren-

6. La proposta d'aquesta comissió plantejava una legislatura bicameral, i una presidència amb amplíssims poders, reconeixia la llibertat de creences (inclosa l'Església catòlica, que gaudia d'un estatut especial). (PAYNE, p. 79)

cament del bloc governamental i de les seves bases socials) i, per una altra banda, les autonomies regionals.

#### LA CIUTADANIA DINS EL TEXT CONSTITUCIONAL DEL 1931

El president de la comissió redactora de la Constitució en el discurs de presentació remarca clarament la importància que els comissionats han donat a la part dogmàtica, i clarifica com aquest apartat constitucional amplifica i recull no només drets individuals, sinó també els de les «entitats col·lectives» (sindicats, famílies...). L'objectiu no és només ampliar els drets, sinó també garantir els drets dins el text legislatiu.

El títol III, dins de la part dogmàtica de la Constitució, recull en els seus dos capítols, segons els legisladors el que anomenen «drets i deures dels espanyols». El primer dels capítols recull les «garanties individuals i polítiques» de l'article 25 al 42; aquest apartat va generar discussions apassionades entre els diputats, ja que recull drets tan importants com: l'abolició dels privilegis jurídics (art. 25), la laïcitat de l'Estat i la dissolució de determinats ordes religiosos (art. 26), la llibertat de consciència i de pràctica religiosa (art. 27), el dret a ser jutjat per un jutge competent i amb respecte a la llei (art. 28), l'*habeas corpus* (art. 29), el dret d'asil polític (art. 30), el dret a la lliure circulació (art. 31), la inviolabilitat de la correspondència (art. 32), la lliure elecció de treball (art. 33), la llibertat d'expressió (art. 34), el dret de petició (art. 35), el reconeixement dels drets electorals sense distinció de sexes per als majors de 23 anys (art. 36), el dret de reunió i manifestació (art. 38), el dret d'associació i sindicació amb llibertat (art. 39), la no-discriminació per raó de sexe per a accedir a un càrrec o treball públic (art. 40), els drets dels funcionaris (art. 41). El capítol finalitza amb l'article 42, que recull els supòsits de suspensió d'aquests drets. El segon dels capítols (articles 43-50) es desenvolupa sota l'epígraf següent: «Família, economia i cultura», i recull des de les responsabilitats protectores de l'Estat vers la família i les persones malaltes, velles o infants fins a la llibertat de les regions autònomes per a organitzar l'ensenyament en les llengües respectives.

A part d'aquest esquema dels drets recollits al títol III, volem destacar un element de vital importància a l'hora de delimitar la titularitat del dret que fixa el text constitucional. Per a fer-ho més gràfic, posarem alguns exemples:

Art. 29. *Nadie* podrá ser detenido ni preso sino por causa de delito. Todo detenido será puesto en libertad [...].

Art. 31. Todo *español* podrá circular libremente por el territorio nacional y elegir en él su residencia [...].

Art. 33. Toda *persona* es libre de elegir profesión. [...]

Art. 36. Los *ciudadanos* de uno y otro sexo, mayores de veintitrés años, tendrán los mismos derechos electorales conforme determinen las leyes.

Art. 38. Queda reconocido el derecho a reunirse pacíficamente y sin armas. (Constitución, 1931, p. 10-11)

El títol II, dedicat a la nacionalitat, tradicionalment vinculat a la ciutadania, ens aportarà un debat interessant sobre aquesta vinculació i la titularitat de drets que comporta.

## Els debats parlamentaris a les Corts Constituents

Discurs del president de la Comissió Redactora del Projecte de Constitució<sup>7</sup> (Sr. Jiménez de Asúa)

El president de la Comissió anuncia que la pressió de l'opinió pública i el Parlament han forçat el grup de treball a tenir enllestit el projecte de constitució en només vint dies, encara que altres parlaments del món han estat mesos per a redactar un document de la importància d'una Carta de constitucional.

El projecte de Constitució que s'entrega al Parlament consta de 121 articles.<sup>8</sup> El president de la comissió defensa l'extensió del redactat basant-se en la comparativa entre constitucions populars i les cartes atorgades:

[...] *no olvidéis que la Constitución de Cádiz tenía 384 artículos, porque la experiencia nos enseña que las Cartas otorgadas son siempre breves y las Constituciones populares son siempre largas, y lo que aquí vamos a hacer es una Constitución popular.* (Diario, 1931, p. 643)

Les constitucions promulgades, en el primer quart de segle xx, no tenen un patró preestablert però sí alguns elements comuns. En els redactats d'algunes d'aquestes constitucions<sup>9</sup> s'inicia un procés de reafirmació de l'articulat de la part dogmàtica,<sup>10</sup> amb les conseqüències que això comporta. El projecte de constitució de la república no quedarà al marge d'aquests corrents polítics:

*Cuando hablamos del título III, en el que se legisla sobre los derechos y deberes de los españoles, aludiremos a la transformación de la llamada parte dogmática de las constituciones. Hoy, más que una parte dogmática puede afirmarse que se trata de una parte sustantiva, porque han de ser llevados ahí aquellos derechos, aspiraciones y proyectos que los pueblos ansían, colocándolos en la Carta constitucional para darle así, no la legalidad corriente, que está a merced de las veleidades de un Parlamento, sino la súper legalidad de una constitución.* (Diario, 1931, p. 643)

L'objectiu dels diputats en el text va ser, doncs, incloure dins de la Carta Constitucional tots aquells drets (per exemple, la prohibició dels càstigs corporals i el divorci) que «*las ansias populares están reclamando*», i d'aquesta manera la llei fonamental actua com a escut protector davant les possibilitats de vulneració d'aquests drets per part d'un «*Parlamento veleidoso*».

7. La Constitució de la República Espanyola, aprovada el 9 de desembre de l'any 1931, consta de 125 articles i 9 títols, més el títol preliminar / Títol preliminar (Disposicions generals), Títol I (organització nacional), Títol II (Nacionalitat), Títol III (Drets i deures dels espanyols), Títol IV (Les Corts), Títol V (Presidència de la República), Títol VI (Govern), Títol VII (Justícia), Títol VIII (Hisenda Pública), Títol IX (Garanties i reforma de la Constitució).

8. El redactat final constarà de 125 articles, també s'ha de tenir en compte que l'articulat es veurà modificat en diverses ocasions per la discussió parlamentària, com ja observarem més endavant.

9. La comissió constituent cita com a exemple d'influència a l'hora de redactar el projecte de Constitució per a la Segona República Espanyola, els textos constitucionals que recullen «*las ansias populares*» de Mèxic (1917), Rússia (1918) o Alemanya (1919).

10. Les constitucions consten d'una part dogmàtica –que recull els drets individuals i col·lectius i les garanties que permeten la seva preservació– i d'una part orgànica –en la qual es desenvolupen les institucions bàsiques de l'estat.

Ens trobem, doncs, amb una ampliació dels drets de la ciutadania, i per a aconseguir consolidar aquests drets de manera permanent i protegir-los dels canvis polítics, el comissionats del Parlament decideixen recollir les tendències polítiques del moment i incloure'ls en la part dogmàtica (títol III) de la Carta Constitucional. El president de la Comissió redactora del projecte argumenta la inclusió de l'aparat dogmàtic per sobre de tots aquells que consideren en vigor la *Declaració dels drets de l'home i del ciutadà* de 1789 (Revolució francesa), i fa un raonament històric a l'evolució d'aquests drets des de la Carta Magna anglesa de 1215, les colònies nord-americanes o el Regerisform de 1634 a Suècia. Asúa es reafirma en el fet que no n'hi ha prou amb l'ampliació dels drets, sinó que s'ha d'aconseguir poder-los garantir:

*Es preciso dar garantías a los ciudadanos contra ataques del Poder ejecutivo, y estas garantías se hallan en nuestra constitución.* (Diarios, 1931, p. 646)

Entrem, doncs, al debat de l'articulat de la Constitució (títol II):

29 de setembre de 1931: Diario de sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española. Presidencia del Excmo. Sr. D. Julián Besteiro Fernández.

Les progressives discussions a les Corts del projecte elaborat per la comissió parlamentària ens porten, el dia 29 de setembre, al debat de l'articulat dels títols II (*Nacionalidad*) i III (*Derechos y deberes de los españoles*).

El president de les corts ens adverteix del canvi de numeració de l'articulat, produït per les esmenes introduïdes en la discussió dels títols preliminar (*Disposiciones generales*) i primer (*Organización nacional*) del projecte de constitució. Atès que el títol I queda tancat amb l'article 22, la presidència proposa la renúncia a la discussió del títol II en la seva totalitat i iniciar la dels articles 23, 24 i 25. Aquesta decisió comporta ajornar el debat de tots aquells articles vinculats a la religió, la qual cosa genera reticències per part del senyors diputats, que finalment accepten debatre els articles proposats pel president de la cambra (Diarios, 1931, p. 1261-1263).

*Discussió de l'article 23 (abans article 21):*

Suárez Picallo (Federació Republicana Gallega) defensa l'esmena presentada per Fernández Ossorio, que no és a l'hemicicle. D'aquesta intervenció volem destacar l'aparició d'adjectius condicionants del terme *ciudadania*:

*Ciudadanía plural: doble ciudadanía de los naturales en países hispano-americanos. Ciudadanía espiritual: para los españoles residentes en países hispano-americanos. [...] con el título de ciudadanos españoles, plenamente con los derechos y deberes que el mismo acuerda e impone* (Diarios, p. 1266)

Observem aquí una proposta de gradació de la ciutadania que ens conduiria al màxim nivell amb la titularitat de tots el drets; ciutadania espanyola.

Aprovat l'article 23.

Aclariments del president del govern, Niceto Alcalá Zamora, i de la diputada membre de la comissió Sra. Campoamor sobre com la dona no perdrà la ciutadania encara que es casi amb un estranger i podrà transmetre'n el dret als seus fills.

Discussió de l'article 24 (abans 22):

Ruiz de Villa (RD-S/ Radicals-Socialistes) defensa l'elaboració d'una llei que reguli el principi de ciutadania plural en referència als països de llengua portuguesa i hispanoamericans. Per aquest diputat, el compromís de la Constitució ha d'anar més enllà de l'estat d'espera de redacció de tractats internacionals, i que aquestes propostes d'ampliar el concepte de ciutadania no poden quedar en via morta. Ruiz de Villa ens introdueix en el seu discurs el concepte de la «*solidaridad mundial*», objectiu final del camí inaugurat per la Constitució espanyola amb una nova via en el dret internacional en pro de la Pau universal. (Diarios, 1931, p. 1272)

*La enmienda implica una clara distinción entre nacionalidad y ciudadanía que todavía no ha sido elaborada, ya que para la mayor parte de los tratadistas son términos sinónimos, y si lo ha sido en un sentido inverso al que nosotros queremos darle. Se da a entender que la ciudadanía es un concepto más amplio, porque lleva alojado en sus entrañas, como presupuesto necesario, el de la nacionalidad. La ciudadanía, para vivir, se traga a la nacionalidad. En el estado actual del derecho, en efecto solamente los nacionales son seres capaces de derechos políticos; pero desde el instante mismo que queremos abrirnos al futuro y empezamos a internarnos en un mundo hechido de universalidad, una realidad que no podemos desvanecer hace que no podamos caminar sin construir previamente el concepto de ciudadanía como algo más restringido que el de nacionalidad, como algo que puede captar más fácilmente para unirlo a las necesidades de la vida.*

*Si la intención no ha de quedar reducida a un mito ésta ha de hincarse forzosamente en la concesión de ciertos derechos que han de ser políticos, aunque estén determinados por variables circunstancias. Y no siento indispensable en esta ocasión ser nacional para ser ciudadano, claro es que éste es un término que se queda a la zaga de aquél, y una idea que aspira a romper fronteras en un momento inicial no puede ni debe refugiarse más que en el regazo de una cierta ciudadanía graduada, aunque se quede anhelante por horizontes más amplios y se desee llenar la esfera de la nacionalidad.*

*Pero la ciudadanía, al hacer intercambio de dolores e inquietudes, anhelos y proyectos, será en este caso la herramienta más poderosa para forjar una gran nacionalidad. Maravillosamente lo ha dado a entender Ortega y Gasset: más que el pasado, la raza y la sangre, lo que hace a los pueblos vivir juntos, enlazarse en el concepto de la nacionalidad, es el futuro común.* (Diarios, 1931, p. 1273)

Ruiz Funes, ponent de la comissió, dóna resposta als diputats, considerant que l'esmena presentada per Ruiz de Villa ja està inclosa en l'últim paràgraf del dictamen de l'article 24, i argumenta la redacció del text en dos punts essencials:

*Uno de ellos el principio de reciprocidad con respeto a la ciudadanía plural de los ciudadanos o de los habitantes de aquellos países hispanoamericanos de lengua portuguesa.*

*[...] Y en cuanto a la segunda parte diferiremos en el procedimiento, porque el Sr. Ruiz de Villa pide en su enmienda que se haga por una ley esta reglamentación de la ciudadanía o de la nacionalidad plural, y la Comisión, en su dictamen lo deja a los Tratados internacionales, a esa forma de Convención que tiene también el carácter de una fuente de derecho»* (Diarios, 1931, p. 1273)



El vicepresident de la cambra llegeix l'esmena d'addició a l'article 24 presentada per Eduardo Ortega y Gasset (RD-S /Radicals-Socialistes) i altres diputats:

*La República española brinda la hospitalidad de sus leyes a todos los extranjeros. Ningún extranjero podrá ser expulsado del territorio de la República por meras medidas políticas, sin ser oído previamente con las garantías que a este fin establezca la oportuna ley especial.* (Diario, 1931, p. 1280)

La defensa d'aquesta esmena, que defensa el mateix Ortega, inicia un interessant debat sobre els drets dels estrangers al territori de la República. L'argumentació del diputat se sustenta en el retrocés que pateixen els drets dels estrangers en diferents països (altament civilitzats) en comparació amb els drets que tenien a les antigues ciutats hel·lèniques els «metecos». La preocupació per aquesta manca de drets la defensa Ortega amb aquestes paraules:

*Yo, que he vivido estos problemas y estas situaciones, puedo traeros no solamente razones jurídicas, que modestamente puedo exponeros, sino razones humanas, de emoción, de los casos tristes y trágicos que crea la absoluta ausencia de derechos del extranjero, que es vulnerable en la situación actual de las leyes internacionales a todas las arbitrariedades.* (Diarios, 1931, p. 1280-1281)

Aquesta situació porta el defensor de l'esmena a demanar a les Corts la necessitat de ser «*iniciadores de un derecho sagrado para el extranjero*», i que la Constitució reculli aquests drets.

Ruiz de Funes, com a representant de la Comissió, puntualitza a Ortega que el títol II, que s'està debatent, fa referència a la nacionalitat i és per això que la proposta dels diputats signants de l'esmena no té cabuda, però que la temàtica dels drets d'estrangeria no poden quedar eximits de les responsabilitats parlamentàries. La Comissió rebutja l'addició de l'esmena a l'article 24. La resposta de Ruiz de Funes complau Ortega, que manté la seva posició. Aquesta situació provoca la intervenció del president del Govern, que es referma en la posició de la Comissió i argumenta que les diferències legislatives entre Espanya i altres països només podien generar una situació negativa per a l'Estat.

*[...] mientras no se iguale más en el mundo la condición de los extranjeros, si España toma la iniciativa de incorporar con la rigidez de un precepto constitucional, solo reformable del modo difícil que al final de la Constitución se propone, España será inevitablemente, por este motivo jurídico, como viene siéndolo de hecho por otros, uno de los lugares escogidos para constituir el foco principal de agitación y perturbación del orden.* (Diarios, 1931, p. 1282)

La intervenció del president no finalitza el debat i altres diputats, com ara Manuel Cordero, que entenen que l'article 24 és una declaració de ciutadania i com s'accedeix a la ciutadania (entesa com a nacionalitat), per tant l'esmena no té cabuda en aquest article però sí en algun altre apartat del text entès com a un «dret d'hospitalitat política» en cas d'emigració per persecució política (dret d'asil). El diputat Castrillo planteja que el tema exposat per Ortega no pot encaixar a la Constitució perquè es tracta d'un tema directament relacionat amb un decret d'estrangeria o a

l'articulat del Codi penal. Davant de les posicions expressades a la cambra, Ortega decideix reservar-se el dret a tornar a defensar l'esmena dins del títol III (article 29).

Fins aquí, la transcripció dels debats d'aquest segon títol del projecte de Constitució de la Comissió. En aquest debat hem volgut destacar tots els elements relacionats amb la ciutadania, sense aprofundir en l'anàlisi historicopolítica del contingut dels discursos. Seria molt interessant poder aprofundir en la dissecció dels termes emprats pels diputats i conèixer la repercussió real d'aquestes polèmiques als mitjans de comunicació de l'època.

## **Conclusions**

Partiem de la hipòtesi que la Constitució de la Segona República Espanyola, fonamentalment inspirada en les constitucions contemporànies al seu temps (especialment influenciada per la Constitució alemanya), tantes vegades lloada pel seu caràcter progressista, en la seva elaboració durant el període constituent, no hauria passat per alt el debat sobre els drets de ciutadania.

La primera part del treball està dedicada, de manera sintètica, a trobar una definició de *ciutadania* que ens pogués servir per a treballar el concepte dins del marc de la Constitució del 1931.

Hem fet referència a diferents treballs que ens aproximaran al concepte de ciutadania, però al mateix temps hem volgut destacar les propostes historiogràfiques de Florencia Peyrou (2002) per a encarar el tema des de la història, la política, el gènere, la societat... Aquestes propostes ens obren molts camins d'investigació dins del text constitucional de la República. De fet, i per posar un exemple, són moltes les monografies publicades al voltant del tema del gènere i l'accés als drets polítics de la dona, i el debat constituent ens aporta un interessant camp de treball sobre aquest tema. Els treballs de M. Pérez Ledesma (1998) en relació amb els drets de la ciutadania, publicats per la Fundació Pablo Iglesias, ens adverteix del perill de caure en conceptualitzacions simplistes del terme, i posa de relleu que no podem deixar de banda l'anàlisi del conflicte social en tot el procés de consolidació de drets.

Després de contextualitzar històricament el període constituent republicà, documentant les eleccions amb l'estudi de Javier Tusell (1974) i Solé Tura i Eliseo Aja (1977), i les aportacions una mica «paternalistes» de l'hispanista Stanley Payne (1995), hem volgut centrar-nos en el projecte constitucional recollint les paraules del president de la Comissió Constitucional, quan reafirmava la voluntat d'incloure el drets dels ciutadans dins del títol III (apartat dogmàtic de la Constitució). També hem volgut enumerar, encara que esquemàticament, quins són aquests drets recollits en els dos capítols del títol III, i destacar un aspecte molt important en la utilització del llenguatge del legislatiu en el moment de definir els titulars dels drets (persones, ciutadans, espanyols...).<sup>11</sup>

11. Podem afirmar que no es tracta d'un caprici lingüístic, ja que acota deliberadament la titularitat del dret. Com a exemple precedent, podem posar la Constitució de Cadis de 1812, en què es vincula la ciutadania amb la pàtria, la llibertat civil i la Constitució, i es divideix la població en espanyols, titulars de drets civils i ciutadans que també gaudiran de drets polítics. (PEYROU, 2002, p. 156)

Però el que hem volgut reproduir quasi totalment és el debat de l'articulat del títol II dedicat a la nacionalitat. Triar aquest debat per a contrastar les nostres hipòtesis ens ha donat com a resultat: la confirmació que els debats parlamentaris no varen quedar al marge de les polèmiques a l'entorn de la ciutadania. En aquest cas, trobem diferents acotacions del terme *ciudadanía* amb adjectius condicionants, com ara *espiritual* o *global*, com a primer pas per a accedir a la titularitat global de drets només garantida per la ciutadania lligada a la nacionalitat. Però la polèmica que enceten els diputats al voltant de l'accés als drets de ciutadania dels hispanoamericans (de llengua castellana o portuguesa) ens condueix a un interessant debat sobre la possibilitat de deslligar la nacionalitat de la ciutadania considerant aquesta darrera un element que va més enllà del concepte de nacionalitat, introduït pel diputat Ruiz de Villa (RD-S) i contestat pel ponent de la Comissió Ruiz Funes. Dins el mateix debat, hem destacat també la demanda del diputat Eduardo Ortega y Gasset (RD-S), en defensa del progressisme internacional de l'articulat de la Constitució, valorant la necessitat d'incloure els drets dels estrangers al contingut de la Carta Constitucional i que és rebutjat per la Comissió en aquest títol dedicat a la nacionalitat.

Els debats parlamentaris no són aliens a un context social i polític en què el mateix concepte de ciutadania pren un significat i una importància diferent de la que tenia uns anys enrere i potser més proper a la conceptualització de la Constitució de 1812 i als nostres dies.

La brevetat de l'article no ens permet anar més enllà en l'anàlisi dels resultats d'aquesta recerca, però sí que ens permet obrir una via nova en el camp dels estudis de la història de la ciutadania dins els debats parlamentaris i posar de relleu els debats d'ahir, com a precedent d'altres de tan actuals en el dia d'avui.

## Bibliografia

BORJA, Jordi. *La ciudadanía europea. Informe propuesta sobre la ciudadanía europea. Participación, derechos sociales y cívicos*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1998.

BORJA, Jordi. «Ciudadanía y globalización: el caso de la Unión Europea». *La Factoria*: <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/borja7.htm>, 1998.

*Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española*. Julio-septiembre 1931 / octubre-diciembre 1931.

Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana. Barcelona: Espasa-Calpé, 1905.

GARCÍA NIETO, M.<sup>a</sup> Carmen; DONÉZAR, Javier M. *La Segunda República [I] 1931-1936*. Bases documentales de la España contemporánea. Madrid, 1974.

GIL PECHARROMÁN, Julio. *La Segunda República*. Madrid, 1989.  
<http://www.cervantesvirtual.com> [constitucions espanyoles]

MORENO, Isidoro. «Derechos humanos, ciudadanía e interculturalidad». Repensando la ciudadanía. Jornadas sobre ciudadanía. Sevilla, 12 y 13 de marzo de 1998. Sevilla: Fundación El Monte, 1999.

PAYNE, Stanley G. *La primera democracia española. La Segunda República, 1931-1936*. Barcelona: Paidós, 1995.

PÉREZ LESESMA, Manuel. *Ciudadanía y democracia*. Barcelona: Pablo Iglesias, 2000.

PEYROU, Florencia. «Ciudadanía e historia. En torno a la ciudadanía». *Historia Social*, núm. 42 (2002).

QUIROGA MARTÍNEZ, Jesús. «Ciutadans catalans i ciutadans europeus. Catalunya com a nacionalitat històrica a la Unió europea del segle XXI». *Butlletí de la Societat Catalana d'Estudis Històrics* [Barcelona], núm. XIII (2002).

SOLÉ TURA, Jordi; AJA, Eliseo. *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*. Madrid: Siglo XXI de España editores, 1977.

TUSELL, Javier. *Las Constituyentes de 1931: unas elecciones de transición*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982.

# *Systèmes parlementaires en Amérique latine<sup>1</sup>*

ESTEVAO DE REZENDE MARTINS,

*Universidade de Brasília-UnB, Humboldt fellow*

## **1. Préambule**

L'idée d'Amérique latine est courante. Son étendue est toutefois variable et son sens discutable. Pour plus de précision, l'Amérique latine s'entend ici comme l'ensemble des pays de langue espagnole et portugaise du continent américain. En sont, par conséquent, exclus les territoires d'expression française (Québec, Guyane, Guadeloupe, Martinique) qui, en dépit de leur affinité sur le plan de la latinité (toutefois bien théorique pour la finalité de la présente étude), ont évolué et se sont consolidés sous des régimes juridiques et politiques bien différents de ceux qui ont marqué les espaces de langue espagnole et portugaise. Porto Rico a également été écarté, malgré son origine culturelle hispanique, son système législatif étant intimement associé à celui des États-Unis et suivant par conséquent la tradition anglo-saxonne. Mais force est de reconnaître que les systèmes modernes de politique et de production législative présentent des similarités, indépendamment de leurs origines culturelles au temps ancien de la colonisation, comme de leurs langues officielles.

L'État moderne et son institutionnalisation politique et juridique, par le biais des constitutions, suivent des doctrines philosophiques et juridiques qui les rapprochent fortement du modèle de démocratie représentative, généralisé au long du XIX<sup>e</sup> siècle et amplement valorisé, essentiellement durant la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Cette valorisation a fait suite à l'impact de la Seconde Guerre mondiale et à la tension forte et continue engendrée par la Guerre froide. L'Amérique latine a vécu un XIX<sup>e</sup> siècle divisé entre la théorie de la démocratie formelle et la réalité des intervalles autoritaires, où le pouvoir était exercé de forme dictatoriale, indistinctement par des civils ou des militaires. Les facteurs sociaux et économiques ayant influé sur le niveau de développement de la région, marqué par de grandes inégalités (qui persistent encore de nos jours), ont fréquemment servi de prétexte, motif, raison ou argument à des interventions dans la vie politique : coups d'État, proclamations, révolutions. Ce point n'entre certes pas dans le cadre de la présente étude, mais il

1. L'auteur remercie la Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (FINATEC, Brasília) pour le support financier accordé.

convient de le garder présent à l'esprit, dans la mesure où il constitue un élément important dans la toile de fond de la réalité politique et, par voie de conséquence, de la réalité parlementaire et législative.<sup>2</sup>

La dépression économique des années 1930 a durement atteint l'Amérique latine. Les courants d'investissement étranger refluèrent et les prix des biens d'exportation (essentiellement des matières premières) s'effondrèrent. Séduits par le nationalisme politique, de nombreux pays adoptèrent des programmes de développement économique destinés à promouvoir la substitution d'importations et à diminuer le plus possible la dépendance extérieure, du moins pour les biens d'infrastructure et de consommation durable. Ce nationalisme économique, également connu comme national-développementisme, a servi, dans les années 1950-1970, d'axe de réflexion dans divers pays d'Amérique latine, particulièrement aux membres de la CEPAL (Commission Économique pour l'Amérique Latine, de l'Organisation des Nations Unies), dont le siège est au Chili, comme à d'autres auteurs argentins, brésiliens et mexicains. La crise et l'ambiance politique internationale de l'entre-deux-guerres eurent pour effet de mobiliser les masses ouvrières touchées par la vague de pauvreté, spécialement dans les zones urbaines. Celles-ci se tournèrent vers des leaders populistes leur promettant la solution immédiate de leurs problèmes, tels Getúlio Vargas, au Brésil, et Juan Domingo Perón, en Argentine. Forts de l'appui des travailleurs organisés et de l'intérêt porté par les milieux d'affaires à l'expansion de la production et du marché, ces leaders s'appliquèrent à accélérer le processus d'industrialisation, permettant l'augmentation des salaires et de l'offre d'emploi. Cependant, l'évolution politique et économique après 1945, propice au retour des pressions favorables à la redémocratisation, eut pour effet, vers le milieu des années 1950, de faire disparaître les deux leaders de la scène politique nationale du Brésil et de l'Argentine.

La question agraire est un autre élément économique et social important pour la délimitation de l'espace politique de la démocratie et de son expression parlementaire. Dans les années 1940 et 1950, les résultats des tentatives de réforme agraire radicale restèrent en deçà des attentes. Même au Mexique, pionnier de la révolution sociale en Amérique latine, les résultats s'avérèrent comparativement modestes. L'essai guatémaltèque de réforme agraire du président J. Árbenz Guzmán, en 1951, fut un échec et l'intervention nord-américaine, malheureusement courante dans les pays latino-américains (et surtout centraméricains), aboutit à la déposition d'Árbenz en 1954. Cet épisode donne un bon exemple de la difficulté, toujours d'actualité, rencontrée par l'Amérique latine pour promouvoir des politiques publiques de bien-être social sans sources de financement suffisantes. Ce dilemme se répercute sur les décisions relatives au système électoral, pèse sur les résultats des élections et sur la composition des parlements, influence les relations entre les autorités centrales et régionales des pays et joue un rôle déterminant dans les confrontations entre groupes dans les sociétés latino-américaines.

En ce sens, la révolution cubaine de 1959 apparaît comme une tentative de changement, simultanément sur les plans social et économique. Tous les secteurs de l'éco-

2. Cf. MAURO, Frédéric. *Origens da desigualdade entre os povos da América*. São Paulo : Brasiliense, 1986.

nomie ont été nationalisés, la terre, collectivisée, les services de santé et l'éducation, universalisés. Cuba, au moment de la Guerre froide, est devenu l'emblème (même si davantage théorique qu'effectif) d'une forme initialement violente et rapidement autoritaire de tutelle sociale. L'effet de contagion se fit sentir en Amérique latine (et, par la suite, en Afrique) dans les années 1960. Le mouvement de révolte armé parut mettre en échec la viabilité des transformations par voie démocratique et électorale, ce qui n'empêcha toutefois pas le Venezuela et le Chili d'y adhérer. Mais l'instabilité politique et l'immaturité institutionnelle conduisirent rapidement ces pays, comme auparavant le Brésil et l'Argentine, à adopter des formes de gouvernement dictatoriales, des juntes militaires assumant un pouvoir exécutif fortement centralisé, avec l'appui du monde des affaires (tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays) et le soutien d'une nouvelle bureaucratie technocratique d'État, peu encline aux processus de décision démocratiques, par nature complexes et lents. Les crises financières engendrées par les chocs pétroliers et la contestation interne croissante dans tous les pays latino-américains sont à l'origine de la transition démocratique et de la chute des régimes autoritaires, notamment au Brésil, au Chili, en Argentine, en Uruguay, au Paraguay, en Bolivie, au Pérou, et au Nicaragua. Les années 1980 virent l'avènement d'une nouvelle phase de mobilisation sociale et de réinstitutionnalisation démocratique généralisée. Et ceci, malgré la continuation des interventions nord-américaines, en particulier dans les Caraïbes (Grenade) et en Amérique centrale (Panama).<sup>3</sup>

Les années 1990 furent témoins du retour à la vie démocratique dans tous les pays latino-américains, malgré leurs sévères difficultés économiques et financières. La croissance démographique aggrava les ruptures structurelles anciennes en Amérique latine, accentuant la dépendance du financement extérieur pour les dépenses courantes. La « crise de la dette extérieure » devient ainsi un facteur de poids parmi les protestations sociales et politiques des sociétés. C'est ainsi, notamment, que le Pérou, le Mexique, l'Argentine et le Brésil se trouvèrent face au défi d'adopter des politiques publiques consistantes. Cette évolution conféra aux parlements un rôle d'importance croissante dans le jeu politique. Un rôle non plus simplement formel, dans un cadre constitutionnel techniquement stable, mais un rôle surtout de médiation et d'expression politique. Prenons comme illustration les processus d'*empêchement* du président Fernando Collor, du Brésil, en 1992, et immédiatement après du président Carlos Andrés Pérez, du Venezuela. Des mouvements sociaux, politiques et parlementaires analogues provoquèrent des changements décisifs au Pérou, au Paraguay et en Argentine, entre 1999 et 2002. Les difficultés régionales du Mexique et de la Colombie, confrontés à la lutte armée et aux conflits sociaux, représentent un facteur ancien et durable d'instabilité, non encore résolu, sur le plan intérieur, comme extérieur.

La fin de la Guerre froide et les modifications substantielles du contexte politique international ont contribué à imposer un rythme accéléré de révision institutionnelle dans les pays latino-américains : tout au long des années 1990, pratique-

3. Cf. CASANOVA, Pablo GONZÁLEZ et alii (coord.). *América Latina. História de Meio Século*. Brasília : EdUnB, 1988, 4 vols.



ment tous les États ont mis en œuvre des réformes constitutionnelles.<sup>4</sup> Par ailleurs, la création et le développement de blocs régionaux, essentiellement dans les domaines économique et commercial, exigent, de la part des sociétés, des ajustements et adaptations d'ordre juridique, politique et de culture politique.<sup>5</sup> L'Accord de Libre-Échange Nord-Américain (NAFTA) et le Mercosud,<sup>6</sup> à l'origine du projet d'Association de Libre Commerce des Amériques (ALCA), impriment un rythme nouveau et accéléré aux mécanismes d'insertion latino-américaine dans le monde globalisé.<sup>7</sup> L'espace privilégié de débat et de décision politique des pays latino-américains (à l'exception de Cuba) sont les parlements nationaux et les versions (certes débutantes) des organismes parlementaires supranationaux.

La présente étude réunit les caractéristiques prédominantes des systèmes en vigueur dans dix-neuf pays latino-américains, durant la période contemporaine récente, au niveau politique et dans l'espace géographique définis précédemment. Tous les régimes politiques des États concernés sont de type républicain et présidentiel. Certaines nuances parlementaristes éventuellement subsistantes, comme à Cuba ou au Pérou, n'affectent pas la prédominance du présidentielisme.

En thèse, régime parlementaire signifie que le siège du pouvoir légitime est l'assemblée parlementaire délibérative. En outre, dans un régime parlementaire, le gouvernement est investi par un vote spécifique de l'assemblée, devant laquelle il est responsable. Ce second point n'est pas propre aux régimes latino-américains. Les États latino-américains ont une histoire récurrente de concentration du pouvoir, que ce soit entre les mains d'un individu, d'un parti, d'une corporation. La pratique démocratique de l'alternance, intermittente, est relativement récente, s'imposant lentement durant la seconde moitié du xx<sup>e</sup> siècle. La suspension ou la dissolution d'un parlement, en Amérique latine, s'est toujours produite suite à une rupture institutionnelle, violente ou non, mais jamais suivant des mécanismes légaux.

Le droit parlementaire contemporain s'ordonne autour de trois branches principales. La première, la branche constitutionnelle, définit, sur le plan institutionnel, la division des pouvoirs et des compétences du parlement (national, régional, local). La seconde regroupe les règles internes de fonctionnement, reproduisant habituellement les dispositions constitutionnelles relatives à l'organisation, la composition, les pouvoirs et le fonctionnement des assemblées politiques. La troisième traite de ce que l'on pourrait appeler le « droit spécial des assemblées », garant de leur autonomie et de leur pouvoir d'auto-organisation et d'autogestion.<sup>8</sup> La discussion théorique de la structure des pouvoirs n'entre pas dans le cadre de cette étude, qui est centrée sur la présentation formelle de la nature et des compétences des assemblées parlementaires nationales.

4. Un exemple intéressant se trouve dans l'ensemble de propositions de réforme de l'État élaboré au Venezuela, sur demande du président Lusinchi : *La reforma del Estado*. Caracas : Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, 1988.

5. Cf. MARTINS, Estevão de REZENDE. *Cultura e Poder*. Brasília : IBRI/FUNAG, 2002.

6. Cf. Vaz, Alcides C. *Cooperação, integração e processo negociador*. Brasília : IBRI/FUNAG, 2002.

7. Cf. Cervo, Amado L. *Relações Internacionais da América Latina*. Brasília : IBRI/FUNAG, 2001. Rapoport, M./Cervo Amado L. (org.). *El Cono Sur. Una historia común*. Fondo de Cultura Económica.

8. Cf. AVRIL, Pierre/GICQUEL, Jean. *Droit parlementaire*. Paris : Montchrestien, 1988, *passim*.

## 2. Les parlements latino-américains

### ARGENTINE

La « charte constitutionnelle » argentine, formellement en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mai 1853, est l'une des plus anciennes d'Amérique latine. Ses révisions (notamment celle de 1994) et l'expérience historique accumulée par l'Argentine en politique, n'ont en rien altéré la prévalence du pouvoir exécutif et l'allégeance due par les institutions parlementaires à la personne du président de la République. L'élection même des parlementaires du Congrès national obéit à une logique efficace d'association des partis politiques à la candidature à la présidence de la République et à l'élu. Le système électoral repose sur le suffrage électoral direct pour tous les mandats publics, au niveau de l'Union, des provinces et des municipalités.

État fédéral, l'Argentine reproduit dans les treize provinces qui la composent le système présidentiel de gouvernement centralisé (gouverneur et assemblées provinciales élus par vote direct). Ce n'est qu'après la crise engendrée par la renonciation du président Fernando de la Rúa (Unión Cívica Radical), en décembre 2001, que le Congrès national argentin commença à prendre une part plus significative aux décisions nationales. Mais le poids spécifique des gouverneurs de provinces se fit clairement sentir lors de l'élection du substitut constitutionnel au siège vacant du pouvoir exécutif.

Le Congrès national argentin siège, depuis 1862, dans la capitale fédérale. La session législative ordinaire des deux chambres du Parlement s'étend, annuellement, du 1<sup>er</sup> mars au 30 novembre. Durant l'année législative, les deux chambres se réunissent séparément. Elles tiennent des séances conjointes lorsqu'il s'agit de convoquer des élections présidentielles, d'examiner la renonciation du président et/ou du vice-président, d'investir le premier mandataire de la nation. Chaque parlementaire jouit d'immunité pendant la durée de son mandat. Il ne peut être poursuivi en justice, quel que soit le chef d'accusation, sans autorisation préalable de la chambre à laquelle il appartient.

Le processus législatif débute par la présentation de projets de loi, émanant du pouvoir exécutif ou d'un (ou plusieurs) parlementaire(s). Chaque parlementaire est membre d'au moins une des commissions techniques, permanentes ou temporaires. La Chambre des députés compte, en 2002, quarante commissions permanentes et dix commissions mixtes (composées conjointement avec le Sénat) ou temporaires. Au Sénat, cette même année, les commissions sont au nombre de cinquante-deux. Les partis sont organisés en groupes, dont les présidents (leaders) coordonnent les travaux législatifs et apportent leur coopération au président du Sénat pour l'établissement de l'ordre du jour des délibérations.

Les parlementaires sont rémunérés par l'État, qui leur alloue par ailleurs un budget destiné au fonctionnement de leurs bureaux respectifs, ainsi qu'un forfait pour les déplacements de ceux qui résident à plus de cent kilomètres de la capitale. La réforme entrée en vigueur en 2001 détermine que le Sénat est renouvelé par moitié tous les trois ans, que les élections sont réalisées à la majorité simple et, à partir de cette année, directes. La réforme a remplacé le système antérieur, selon lequel les sénateurs étaient élus par les assemblées provinciales pour un mandat de

neuf ans. Le système d'élection des députés est proportionnel, corrigé par la règle d'Hondt. Le nombre minimum de députés par province est de cinq.

| Système   | Sénat  |        | Chambre/Assemblée |        | Age minimum |       |         | Suffrage          |
|-----------|--------|--------|-------------------|--------|-------------|-------|---------|-------------------|
|           | Nombre | Mandat | Nombre            | Mandat | Electeur    | Sénat | Chambre |                   |
| bicaméral | 72     | 6 ans  | 257               | 4 ans  | 18          | 30    | 25      | universel, direct |

## BOLIVIE

La Constitution bolivienne actuelle date de 1967. Chacun des neuf départements (provincias) boliviens est représenté au Sénat par trois sénateurs, élus pour cinq ans au suffrage universel direct, deux d'entre eux étant élus à la majorité et un, à la minorité. La Chambre des députés est composée, en fonction du système proportionnel, d'un minimum de sept et d'un maximum de vingt-huit députés par département. La répartition des mandats est faite par quotient électoral (nombre de suffrages valables divisé par le nombre de sièges à pourvoir), sur deux types de circonscriptions : uninominale (62 mandats) et départementale (68 mandats). La majorité électorale conserve encore, en Bolivie, une caractéristique pratiquement disparue des systèmes politiques occidentaux : l'âge minimum pour voter est de 21 ans, avancé à 18 ans si l'électeur ou l'électrice est marié(e).

L'année législative débute le 6 août (fête de l'indépendance nationale). La session législative ordinaire comporte quatre-vingt-dix réunions par an, pouvant se renouveler jusqu'au maximum de cent vingt. Des séances extraordinaires peuvent être convoquées par le président de la République ou par la majorité absolue du Congrès. Le Sénat compte dix commissions techniques permanentes et onze comités thématiques. La Chambre des députés dispose de douze commissions techniques permanentes et de trente comités thématiques. Dans l'une comme dans l'autre chambre, les comités ont pour mission d'assister les commissions sur le plan opérationnel et des investigations.

| Système   | Sénat  |        | Chambre/Assemblée |        | Age minimum |       |         | Suffrage          |
|-----------|--------|--------|-------------------|--------|-------------|-------|---------|-------------------|
|           | Nombre | Mandat | Nombre            | Mandat | Electeur    | Sénat | Chambre |                   |
| bicaméral | 27     | 5 ans  | 130               | 5 ans  | 18/21       | 35    | 25      | universel, direct |

## BRÉSIL

La Constitution brésilienne a été promulguée en 1988. Adoptée par une Assemblée nationale constituante au terme de deux années de travail intense et d'ample participation sociale et politique, la Constitution a redéfini le régime démocratique représentatif et maintenu l'organisation fédérale. Le pouvoir législatif a vu ses compétences renforcées, devenant un élément décisif du processus de décision gouvernemental. L'organisation fédérale de l'État a été maintenue et le Brésil a conservé un système bicaméral. Le Sénat se compose de 81 sénateurs : trois par unité de la

Fédération. La Chambre des députés est composée de 513 députés, élus au système proportionnel par quotients, avec un minimum de huit et un maximum de soixante-dix députés par unité de la Fédération. Les parlementaires sont élus au suffrage universel direct. La législature a une durée de quatre ans. Le mandat des députés est de quatre ans, celui des sénateurs de huit ans. Le Sénat est renouvelé sur la base d'un tiers et de deux tiers tous les quatre ans (en 2002, renouvellement de deux tiers). Les sénateurs sont élus à la majorité simple dans la circonscription électorale, correspondant au territoire de l'État de la Fédération. La majorité électorale est de dix-huit ans. Le vote est obligatoire pour les citoyens âgés de 18 à 70 ans. Entre 16 et 18 ans, et au-dessus de soixante-dix ans, le vote est facultatif. Il est également facultatif pour les illettrés.

La session législative ordinaire est annuelle, s'étendant du 15 février au 30 juin et du 1<sup>er</sup> août au 15 décembre. Des séances extraordinaires peuvent être convoquées par le président de la République, les présidents de la Chambre des députés et du Sénat et la majorité des deux chambres. Certaines compétences propres au pouvoir législatif sont exercées de forme unicamérale, les deux chambres se réunissant en Congrès national, notamment pour les questions relatives au plan pluriannuel, aux directives budgétaires, aux budgets et au Mercosud, ces domaines incombant respectivement à deux commissions mixtes permanentes. Il existe également une commission mixte paritaire, représentative du Congrès, qui fonctionne durant les périodes de vacance. Le Congrès national a une dotation budgétaire propre. Les parlementaires reçoivent de l'État une rémunération composée de treize versements mensuels, à laquelle s'ajoute une allocation lors de l'ouverture et de la clôture de chaque session législative. Le personnel travaillant dans les bureaux des parlementaires, en partie issu du cadre permanent de chaque chambre et en partie introduit par le parlementaire lui-même, se compose de trois à huit personnes, payées par la chambre concernée. Par disposition constitutionnelle, les deux chambres sont entièrement autonomes pour la définition de ses règlements intérieurs et la gestion de son personnel.

Le Sénat dispose de sept commissions techniques permanentes et de dix sous-commissions. La Chambre des députés compte dix-huit commissions techniques permanentes. Les questions particulièrement complexes ou étendues comme la réforme du Code civil ou la réforme fiscale, la réforme des partis ou la réforme électorale sont traitées par des commissions spéciales temporaires. La composition des commissions est proportionnelle aux groupes parlementaires de chaque chambre.

| <i>Système</i> | <i>Sénat</i>  |               | <i>Chambre/Assemblée</i> |               | <i>Age minimum</i> |              |                | <i>Suffrage</i>   |
|----------------|---------------|---------------|--------------------------|---------------|--------------------|--------------|----------------|-------------------|
|                | <i>Nombre</i> | <i>Mandat</i> | <i>Nombre</i>            | <i>Mandat</i> | <i>Electeur</i>    | <i>Sénat</i> | <i>Chambre</i> |                   |
| bicaméral      | 81            | 8 ans         | 513                      | 4 ans         | 18                 | 35           | 21             | universel, direct |

## CHILI

La « charte constitutionnelle » chilienne date de 1980 et a fait l'objet d'une importante réforme en 1989 et en 1991. Adoptée dans des conditions fortement défavorables, elle est le fruit de l'expérience politique d'approfondissement institutionnel

récent, postérieur à la période dure et pesante de 1973 à 1989. La forme de l'État, au Chili, est unitaire et centralisée. Le présidentielisme est fort. Le Chili est l'un des rares pays républicains qui disposent, au Sénat, de parlementaires à vie d'origine corporative. On distingue donc trois types de sénateurs : les élus directement par les citoyens (trente-huit), les anciens présidents de la République ayant exercé le mandat durant au moins six années consécutives (sénateurs à vie) et les citoyens qui, s'étant distingués sur la scène publique chilienne, sont désignés par certains organismes nationaux (neuf). Députés et sénateurs doivent non seulement avoir l'âge minimum requis et résider depuis deux ans dans la circonscription, mais aussi avoir obligatoirement conclu avec succès les études secondaires. Une exigence également relativement peu commune, la scolarité formelle n'étant pas nécessairement une garantie de maturité et d'aptitude politiques.

L'âge minimum pour être électeur est de dix-huit ans et le vote est obligatoire. Bien qu'universel et secret, le système électoral chilien est hybride (binominal), avec une forte tendance concentratrice (à la manière britannique). Il allie définition territoriale par districts et circonscriptions (base majoritaire) et scrutin par listes (base proportionnelle). Cette combinaison renforce la liste majoritaire et affaiblit la minoritaire, dans la mesure où elle donne plus de poids aux voix individuelles, au bénéfice, par conséquent, de la première liste sur la seconde (si la première reçoit plus du double de voix que la seconde, lui est attribué un nombre supérieur de mandats). Les commentateurs spécialisés voient dans cette formule hors du commun un relent non encore corrigé du « modèle Pinochet » en vigueur jusqu'à 1989.

Le Congrès national chilien a son siège hors de la capitale administrative, à Valparaíso. La session législative ordinaire des deux chambres du Parlement s'étend annuellement du 21 mai au 19 septembre. Les chambres se réunissent séparément durant l'année législative. Chaque parlementaire jouit d'immunité pendant la durée de son mandat. Il ne peut être poursuivi en justice sans autorisation préalable de sa chambre, quel que soit le chef d'accusation. Comme c'est en général la règle dans les régimes républicains, il y a incompatibilité entre l'exercice de fonctions dans le pouvoir exécutif et dans le législatif. Les parlementaires ne sont pas davantage autorisés à cumuler les postes de direction dans des secteurs de l'économie, en particulier lorsque ceux-ci sont liés à l'État par contrats. Le parlementaire jouit d'immunité durant l'exercice de son mandat. En cas de flagrant délit, l'établissement de la faute et la mise en examen sont néanmoins du ressort du tribunal compétent et, si formalisés, entraînent immédiatement la suspension du mandat, sans nécessiter l'aval de la chambre respective. La rémunération des parlementaires est identique à celle des ministres d'État. Ce point souligne de nouveau la dépendance du législatif par rapport à l'exécutif, le Congrès ne disposant pas de l'autonomie suffisante pour décider dans ce domaine. La Chambre des députés compte dix-neuf commissions permanentes. Au Sénat, les commissions sont également au nombre de dix-neuf. Les partis sont organisés en groupes, dont les présidents (liders) coordonnent le travail législatif et apportent leur coopération au président de chaque chambre pour l'établissement de l'ordre du jour des délibérations. Des commissions temporaires peuvent être mises en place, pour l'examen de questions spécifiques et à des fins d'investigations.

| Système   | Sénat    |                 | Chambre/Assemblée |        | Age minimum |       |         | Suffrage          |
|-----------|----------|-----------------|-------------------|--------|-------------|-------|---------|-------------------|
|           | Nombre   | Mandat          | Nombre            | Mandat | Electeur    | Sénat | Chambre |                   |
| bicaméral | 38/9 + 2 | 8/8 ans + à vie | 120               | 4 ans  | 18          | 40    | 21      | universel, direct |

## COLOMBIE

De même que nombre de ses voisins latino-américains, la Colombie a également dû procéder à une réforme institutionnelle au début des années 1990. Sa situation est toutefois particulièrement grave, en raison de la longue guerre civile qui l'affaiblit et qui, en pratique, révèle à l'observateur la réalité de deux Colombie : la Colombie démocratique, républicaine, et la Colombie révolutionnaire, anarchique et hors contrôle. L'objectif essentiel de la réforme constitutionnelle était de renforcer les pouvoirs du Congrès national et de nuancer le fort présidentielisme en vigueur.

La Constitution de 1991 a maintenu le principe du bicamérisme. La Chambre et le Sénat reflètent l'organisation géo-administrative du pays (31 départements et un district). Le système électoral est proportionnel par listes, chaque département étant représenté par au moins deux députés plus un par tranche de 125.000 habitants au-delà de 250.000. Le Sénat a pour circonscription la totalité du territoire national, ce qui facilite l'élection de membres de partis minoritaires. Si un parti n'obtient pas au moins la moitié du quotient électoral (nombre total de voix divisé par le nombre de mandats à pourvoir), ses voix sont reportées sur une autre liste du même parti remplissant ces conditions : une incitation directe pour les formations politiques à présenter diverses listes. Aux élections de 1994, par exemple, 674 listes réunissaient 3.355 candidats à la Chambre des députés et 251 listes présentaient 1.978 candidats au Sénat. La Colombie est l'un des rares pays réservant expressément des mandats à divers groupes ethniques de la société : deux mandats de sénateur reviennent aux communautés indigènes et, depuis peu, la Chambre destine deux mandats de député à la communauté noire. La Chambre peut réserver jusqu'à cinq mandats à des communautés particulières de la société colombienne. La législation électorale colombienne renferme une autre particularité, peu commune dans les autres pays : l'inexistence de suppléant lié à une liste ou à une personne. En cas de vacance durant la législature, est appelé à assumer le candidat suivant sur la liste générale de vote, indépendamment de l'appartenance au parti du titulaire ou d'affinité idéologique personnelle. Les parlementaires jouissent d'immunité sur les plans politique, civil et pénal. En matière civile et pénale, ils peuvent être arrêtés en flagrant délit. Leur statut les assure cependant de n'être traduits en justice que par-devant la cour suprême.

L'année législative comprend deux sessions : du 20 juillet au 16 décembre et du 16 mars au 20 juin. La Chambre compte dix commissions permanentes, sept prévues par la Constitution et trois prévues par la loi (éthique, finances et investigation). Le Sénat dispose du même nombre de commissions. La répartition thématique, dans les deux chambres est tout à fait classique. Par exemple : la première commission traite fondamentalement les questions constitutionnelles, légales et judiciaires. Au Sénat, existent par ailleurs six commissions spéciales, comme par exemple, les commissions d'éthique, de décentralisation, de finances.

| Système   | Sénat  |        | Chambre/Assemblée |        | Age minimum |       |         | Suffrage          |
|-----------|--------|--------|-------------------|--------|-------------|-------|---------|-------------------|
|           | Nombre | Mandat | Nombre            | Mandat | Electeur    | Sénat | Chambre |                   |
| bicaméral | 102    | 4 ans  | 163               | 4 ans  | 18          | 30    | 25      | universel, direct |

## COSTA RICA

État unitaire, le Costa Rica a adopté le régime présidentiel et possède une Chambre législative unique. Le pays établit les incompatibilités traditionnelles du cumul de mandats législatifs et exécutifs ou judiciaires. Il accorde aux parlementaires une immunité plus étendue (dans tous les cas), aucun d'entre eux ne pouvant être mis en accusation sans autorisation de l'Assemblée. La Constitution interdit la réélection continue des parlementaires. Une disposition extrêmement rare dans les systèmes politiques contemporains où l'exercice du mandat parlementaire correspond à l'expression de la volonté populaire souveraine et qui, le Costa Rica ayant un régime présidentiel, n'aurait pas de conséquence directe pour le gouvernement.

Les sessions législatives ordinaires sont annuelles, s'étendant du 1<sup>er</sup> mai au 31 juillet et du 1<sup>er</sup> septembre au 30 novembre. L'Assemblée dispose de six commissions permanentes et de dix commissions spéciales, également permanentes. Selon la Constitution costaricaine, le pouvoir législatif peut être exercé par délégation, par des commissions permanentes habilitées à exercer le pouvoir législatif plein, et dont la composition est proportionnelle aux fractions politiques intégrant l'Assemblée. Les attributions de ces commissions sont analogues à ce qu'il est convenu d'appeler, au Brésil, la « compétence terminative » des commissions permanentes. Lors de la délibération de projets émanant d'un membre de l'Assemblée, la commission technique permanente compétente a pouvoir décisionnaire définitif d'approbation ou de rejet de la question. Si aucun recours n'est interposé sollicitant l'appréciation par le plénum de l'Assemblée, le projet est déclaré approuvé et envoyé pour examen à la Chambre de révision.

La majorité requise pour l'approbation des projets de loi est définie par la Constitution. Comme dans la majorité des démocraties représentatives, la règle prédominante est celle de la majorité simple, étant exigée la présence de la majorité absolue des parlementaires. La majorité qualifiée des deux-tiers est exigée pour les décisions parlementaires de grande importance, telles que celles concernant la révision constitutionnelle ou les engagements graves pour le pays, comme emprunts publics ou création d'institutions autonomes. La rémunération des parlementaires et les autres dotations de fonctionnement de l'Assemblée costaricaine dépendent, depuis la modification de l'art. 113 de la Constitution, en 1984, d'une loi ordinaire.

| Système    | Chambre/Assemblée |        | Age minimum |         | Suffrage          |
|------------|-------------------|--------|-------------|---------|-------------------|
|            | Nombre            | Mandat | Electeur    | Chambre |                   |
| unicaméral | 57                | 4 ans  | 18          | 21      | universel, direct |



## CUBA

Cuba est un pays où la démocratie représentative n'existe pas. Le régime de parti unique de forme autoritaire en fait l'un des derniers pays de l'hémisphère sous régime dictatorial et sous tutelle idéologique. Ce type de tutelle et de régime est aussi indésirable que n'importe quelle autre forme de dictature, une situation hélas trop courante dans le passé de l'Amérique latine. Les dictatures de droite comme de gauche maintiennent fréquemment un simulacre formel d'institutions parlementaires, comme une sorte de vitrine à usage externe. C'est le cas de l'Assemblée Nationale du Pouvoir Populaire Cubaine (ANPPC). Même si, à partir des années 1990, une certaine libéralisation des processus de débat politique s'est fait sentir, il est indiscutable que l'espace public cubain ne dispose pas d'une liberté étendue. L'Assemblée nationale compte un nombre élevé de députés : 601, dont le mandat est de cinq ans. La désignation des candidats fait partie des décisions prises par les instances du parti unique dominant. L'élection de ces députés ne se fait au scrutin direct que depuis la réforme constitutionnelle de 1992, qui a par ailleurs introduit une discrète modification du système de *joint ventures* pour les investissements étrangers dans l'économie cubaine. Auparavant, les députés, au nombre de 510, étaient désignés par les assemblées municipales du pays. Le vote n'est pas obligatoire, mais la participation aux scrutins est importante (99,6% en 1993 ; 94,37% en 1998), du fait que 100% des électeurs sont membres du parti dominant.

C'est à Cuba, comme au Brésil, que l'âge minimum pour voter est le plus bas d'Amérique latine. C'est également à Cuba que les exigences formelles pour entrer à l'Assemblée nationale sont les plus réduites. Compte tenu du système de parti unique dominant, le processus formel de fonctionnement, pour ce qui concerne les décisions politiques, est dérisoire.

| Système    | Chambre/Assemblée |        | Age minimum |         | Suffrage          |
|------------|-------------------|--------|-------------|---------|-------------------|
|            | Nombre            | Mandat | Electeur    | Chambre |                   |
| unicaméral | 601               | 5 ans  | 16          | 18      | universel, direct |

## RÉPUBLIQUE DOMINICAINE

Régie par la Constitution de 1966, la République Dominicaine adopte le système bicaméral, avec un Sénat, composé de trente membres, et une Chambre des députés, comptant 150 parlementaires. Le mandat parlementaire, pour les deux assemblées, est de quatre ans. Le vote est obligatoire à partir de 18 ans. Les personnes mariées peuvent voter à partir de n'importe quel âge. Les militaires et policiers sont exclus du droit de vote. Le Sénat compte 28 commissions permanentes et fait partie d'une commission mixte avec la Chambre des députés. La Chambre, dont le nombre de membres est pratiquement cinq fois plus élevé, dispose de 22 commissions permanentes, et constitue, avec le Sénat, la commission mixte de réforme institutionnelle et modernisation du pouvoir législatif. La Chambre compte par ailleurs dix commissions *ad hoc*, pour le traitement de questions importantes, mais à mandat temporaire (par exemple : économie sucrière ou droits de l'homme).

La Chambre des députés est élue au système proportionnel par quotient (1 député par tranche de 50.000 habitants ou fraction de plus de 25.000 habitants). Aucune des 29 provinces ne peut avoir moins de deux députés ; une règle qui vaut également pour le district national, sur le territoire duquel se trouve la capitale, Saint-Domingue. Tout candidat à un mandat de député ou de sénateur doit être âgé d'au moins 25 ans et être né dans la province ou résider dans le district depuis plus de cinq ans. Les sénateurs sont au nombre d'un par province, ainsi que dans le district national. Les parlementaires ne peuvent exercer d'autre fonction publique. Sénateurs et députés jouissent d'une immunité intégrale, sauf en cas de flagrant délit. Dans tous les autres cas, l'ouverture d'un procès exige l'autorisation de l'assemblée à laquelle appartient l'intéressé.

L'année législative a une durée de cinq mois et demi, s'étendant du 27 février au 16 août. Le processus législatif peut être entamé, à l'initiative de l'une ou l'autre assemblée, indifféremment. Le président de la République dispose du droit de veto. Le Congrès peut passer outre le veto présidentiel, par la méthode de la majorité qualifiée.

| Système   | Sénat  |        | Chambre/Assemblée |        | Age minimum |       |         | Suffrage          |
|-----------|--------|--------|-------------------|--------|-------------|-------|---------|-------------------|
|           | Nombre | Mandat | Nombre            | Mandat | Electeur    | Sénat | Chambre |                   |
| bicaméral | 30     | 4 ans  | 150               | 4 ans  | 18          | 25    | 25      | universel, direct |

## EQUATEUR

État unitaire centralisé, l'Equateur adopte le système unicaméral, avec un régime électoral hybride. Le pays compte 22 provinces, qui élisent un nombre variable de députés, proportionnel à la population. En 2002, ce nombre s'élevait à 103. Le mode de scrutin prévoit par ailleurs une circonscription nationale unique, qui élit vingt députés (nombre fixe). Les attributions, dans les deux cas, sont rigoureusement identiques. Le mandat a également la même durée de quatre ans. L'âge minimum requis pour être électeur est de dix-huit ans ; le vote est obligatoire à partir de cet âge et jusqu'à 65 ans. Le droit électoral passif exige du candidat qu'il soit âgé d'au moins 25 ans, soit né dans la province ou y réside depuis plus de trois ans. L'Equateur prévoit la possibilité de révocation (« recall ») des élus (maires, conseillers municipaux ou députés), la procédure devant être entamée par au moins 30% des électeurs de la circonscription. Il accepte la mise en accusation par le tribunal électoral compétent, la révocation du dignitaire devant être votée par la majorité absolue des électeurs de la circonscription.

Les députés jouissent d'une immunité absolue pendant la durée de leur mandat, sauf en cas de flagrant délit. Ils ne peuvent faire l'objet d'actions pénales ou civiles qu'après autorisation de l'Assemblée. Les actions entamées avant la prise de fonctions suivent leur cours normalement. L'exercice du mandat législatif est incompatible avec toute autre fonction dans le secteur public ou privé, à l'exception de l'enseignement supérieur. La réélection au même mandat est exclue.

Les sessions législatives ont une durée de soixante jours et débutent chaque année le 10 août. Dans l'intervalle des sessions législatives ordinaires, les quatre commis-

sions législatives permanentes poursuivent leurs travaux, par délégation de pouvoirs de l'Assemblée plénière, selon les termes de la Constitution. Ces commissions, composées de sept titulaires et sept suppléants, sont en place pour une durée de deux ans.

| <i>Système</i> | <i>Chambre/Assemblée</i> |               | <i>Age minimum</i> |                | <i>Suffrage</i>   |
|----------------|--------------------------|---------------|--------------------|----------------|-------------------|
|                | <i>Nombre</i>            | <i>Mandat</i> | <i>Electeur</i>    | <i>Chambre</i> |                   |
| unicaméral     | 123                      | 4 ans         | 18                 | 25             | universel, direct |

## SALVADOR

Etat unitaire centralisé, le Salvador dispose d'une Assemblée législative composée de 84 députés, élus pour un mandat de trois ans au scrutin proportionnel, sur des bases fixées par la législation électorale. Vingt députés sont élus à partir de listes nationales fermées et 64, sur des listes provinciales (quatorze provinces). Les hauts fonctionnaires ont un délai de carence de trois mois pour se porter candidats. Il est interdit aux proches parents du (de la) président(e) de la République de se présenter. Les candidats doivent avoir par naissance la nationalité salvadorienne et, pour ce qui concerne le droit électoral passif, être âgés de 25 ans. Pour être électeur, l'âge minimum est de 18 ans. Le Salvador n'admet pas que religieux ni militaires en service actif exercent des mandats politiques. L'Assemblée compte dix-neuf commissions techniques permanentes.

Il est interdit aux parlementaires d'exercer une fonction publique ou privée, sauf dans les domaines de l'enseignement, de la culture et de l'assistance sociale. Pour assumer des charges au niveau gouvernemental, ils sont tenus de demander un congé, se faisant ainsi remplacer temporairement par leurs suppléants respectifs.

| <i>Système</i> | <i>Chambre/Assemblée</i> |               | <i>Age minimum</i> |                | <i>Suffrage</i>   |
|----------------|--------------------------|---------------|--------------------|----------------|-------------------|
|                | <i>Nombre</i>            | <i>Mandat</i> | <i>Electeur</i>    | <i>Chambre</i> |                   |
| unicaméral     | 84                       | 3 ans         | 18                 | 25             | universel, direct |

## GUATEMALA

Le Guatemala est un État centralisé, unitaire, composé de 22 provinces. Son Assemblée compte 113 députés, élus sur des listes provinciales et une liste nationale. Les listes, fermées, sont établies par parti. Le système est proportionnel et le ratio de représentation, fixé par la justice électorale sur la base du recensement le plus récent. Les élections sont générales, à savoir que les élections présidentielles, parlementaires et municipales sont réalisées à la même date. Les militaires en activité et les policiers sont exclus du droit de vote. Peuvent se porter candidats les citoyens alphabétisés âgés d'au moins 18 ans. Les proches parents du président et du vice-président de la République n'ont pas le droit de se présenter.

L'Assemblée est composée de 25 commissions techniques permanentes, comptant un maximum de huit membres (onze, dans des cas exceptionnels). Les parle-

mentaires jouissent d'une totale immunité dans l'exercice de leur mandat, sauf en cas de flagrant délit et d'autorisation expresse de l'Assemblée pour que soient entamées des poursuites.

| Système    | Chambre/Assemblée |        | Age minimum |         | Suffrage          |
|------------|-------------------|--------|-------------|---------|-------------------|
|            | Nombre            | Mandat | Electeur    | Chambre |                   |
| unicaméral | 113               | 4 ans  | 18          | 18      | universel, direct |

## HONDURAS

La république du Honduras est un État unitaire et centralisé, organisé en 18 départements. Son Parlement est unicaméral et siège habituellement du 25 janvier au 31 octobre. L'âge minimum pour voter est de 18 ans et, pour être élu, de 21 ans. Le système électoral est mixte et le nombre de mandats est fixé, par département, en fonction de la population. Les parlementaires jouissent d'une immunité totale. Pour que soient entamées des poursuites, il est nécessaire que l'accusation soit acceptée par l'Assemblée. Dans ce cas, le parlementaire ne bénéficie pas simplement d'une suspension de son immunité ou de son mandat pour la durée du procès judiciaire, mais est effectivement déchu de son mandat. L'Assemblée compte 54 commissions thématiques permanentes, dont la composition est proportionnelle à la représentation politique dans le plenum. La mise en place de commissions temporaires pour le traitement de questions restreintes et les audiences publiques est une pratique courante au Honduras.

| Système    | Chambre/Assemblée |        | Age minimum |         | Suffrage          |
|------------|-------------------|--------|-------------|---------|-------------------|
|            | Nombre            | Mandat | Electeur    | Chambre |                   |
| unicaméral | 128               | 4 ans  | 18          | 21      | universel, direct |

## MEXIQUE

Les États-Unis du Mexique constituent le second plus grand État fédéral d'Amérique latine. Constitué de 31 États et 1 district fédéral, il est doté d'un Congrès bicaméral, formé d'un Sénat comptant 128 membres et d'une Chambre des députés regroupant 500 parlementaires. Le régime politique du Mexique contemporain a été établi par la Constitution de 1917 et sa pratique de gouvernement, fortement marquée par la prédominance pratiquement absolue, jusqu'en 2000, du Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI). Les règles démocratiques générales auxquelles vinrent s'ajouter les réformes de 1996, devaient cependant ouvrir la voie à l'alternance, au sein du pouvoir exécutif, après plus de soixante-dix ans d'hégémonie du PRI.

Le système électoral, pour les députés, est mixte. Trois cents d'entre eux sont élus dans des districts uninominaux répartis dans les différents États fédérés ; deux cents sont élus par listes dans diverses régions électorales. Il existe une clause d'admissibilité à l'élection : 1,5% des voix recueillies par le parti dans tout le pays. La législa-

tion électorale mexicaine se distingue par une autre clause restrictive (art. 54, IV, de la Constitution) : indépendamment du nombre de voix obtenu, aucun parti ne peut recevoir plus de 315 mandats à la chambre basse (limite maximale, inférieure à la majorité des deux-tiers [334], nécessaire, par exemple, pour entreprendre une révision de la Constitution ou passer outre un veto présidentiel).

Le Sénat est la chambre de représentation de la Fédération, à la manière du Brésil républicain. Quatre sénateurs sont élus dans chacun des États mexicains comme dans le district fédéral : trois sont désignés selon le système majoritaire simple, un quatrième mandat étant attribué au parti ayant recueilli le plus grand nombre de voix dans l'ensemble des trois circonscriptions électorales, même s'il n'a gagné dans aucune d'elles. Le mandat sénatorial est de six ans. Le renouvellement du Sénat s'effectue, par moitié, tous les trois ans (le scrutin coïncidant avec l'élection des députés). Pour toutes les charges électives au niveau fédéral s'applique, au Mexique, la règle de l'interdiction absolue de réélection pour le mandat suivant. D'où la pratique de candidatures dites « croisées » (de la Chambre au Sénat et inversement, et de l'une ou l'autre assemblée vers des mandats exécutifs dans les États).

Le vote est obligatoire dès l'âge de dix-huit ans, même si l'État n'exerce pas de contrôle direct. L'âge minimum pour se porter candidat à l'élection est, pour la Chambre et le Sénat, respectivement de 21 et 30 ans, le jour du scrutin. Les militaires en service actif ne peuvent se porter candidats dans une circonscription électorale dans laquelle ils aient servi. Les élus jouissent d'une totale immunité. Ils ne peuvent faire l'objet de poursuites judiciaires, civiles ou criminelles, que si les assemblées donnent spécifiquement leur accord. L'immunité relative aux activités parlementaires subsiste après expiration du mandat. Il y a incompatibilité totale entre les charges du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire, ainsi que les activités privées liées à la gestion de l'État (contrats).

La session législative ordinaire s'étend du 1<sup>er</sup> septembre au 15 décembre et du 15 mars au 30 avril. Le système délibératif est de type bicaméral intégral (tous les projets doivent être votés par les deux chambres) et la majorité qualifiée des deux-tiers est indispensable pour qu'une chambre puisse rejeter les altérations proposées par l'autre. La Chambre des députés travaille avec un ensemble de 40 commissions techniques permanentes, spéciales et d'investigation. Le Sénat dispose de 47 commissions permanentes et cinq commissions spéciales temporaires. Il existe deux commissions bicamérales, pour les systèmes de communication sociale (télévision...) et d'information (bibliothèque...) du Congrès. Durant les vacances parlementaires, fonctionne une commission permanente bicamérale (composée de dix-neuf députés et dix-huit sénateurs élus par leurs chambres respectives), qui agit au nom et par délégation du Congrès.

| Système   | Sénat  |        | Chambre/Assemblée |        | Age minimum |       |         | Suffrage          |
|-----------|--------|--------|-------------------|--------|-------------|-------|---------|-------------------|
|           | Nombre | Mandat | Nombre            | Mandat | Electeur    | Sénat | Chambre |                   |
| bicaméral | 128    | 6 ans  | 500               | 3 ans  | 18          | 30    | 21      | universel, direct |

## NICARAGUA

État unitaire centralisé, le Nicaragua élit un Parlement unicaméral composé de quatre-vingt-dix-neuf députés élus et deux candidats battus aux élections présidentielles. L'attribution de mandats à des candidats vaincus aux élections présidentielles n'existe qu'au Nicaragua. Elle s'assimile à une sorte de prix de consolation, destiné à ne pas priver totalement d'expression politique la fraction de l'électorat qui souhaitait voir un autre candidat accéder à la présidence. On retrouve, au Chili, une mesure similaire, mais à effet inverse : le mandat de sénateur à vie, pour ex-présidents ayant exercé cette charge durant six années consécutives. Les quatre-vingt-dix députés sont élus de deux manières : soixante-dix, dans dix-sept districts répartis selon le système proportionnel dans les provinces du pays et vingt sur des listes nationales. Dans les deux cas, les partis doivent présenter des listes fermées. L'âge minimum pour voter, de seize ans, est l'un des plus bas d'Amérique latine (seul le Brésil offre également cette possibilité). Le vote est universel et facultatif.

| <i>Système</i> | <i>Chambre/Assemblée</i> |               | <i>Age minimum</i> |                | <i>Suffrage</i>   |
|----------------|--------------------------|---------------|--------------------|----------------|-------------------|
|                | <i>Nombre</i>            | <i>Mandat</i> | <i>Electeur</i>    | <i>Chambre</i> |                   |
| unicaméral     | 71                       | 5 ans         | 16                 | 21             | universel, direct |

## PANAMA

État unitaire, à régime présidentiel, doté d'un Parlement unicaméral de 72 mandats. Chacune des dix divisions administratives du pays constitue une circonscription électorale et élit, au suffrage direct, un député pour une première tranche de 30.000 habitants, puis un député par tranche de 10.000 habitants. Chaque député est élu avec deux suppléants. L'Assemblée réalise une session législative ordinaire du 1<sup>er</sup> septembre au 31 décembre et du 1<sup>er</sup> mars au 30 juin. Vingt-et-une commissions techniques permanentes prennent part au processus législatif. Les règles d'incompatibilité et d'immunité en vigueur sont les règles usuelles.

| <i>Système</i> | <i>Chambre/Assemblée</i> |               | <i>Age minimum</i> |                | <i>Suffrage</i>   |
|----------------|--------------------------|---------------|--------------------|----------------|-------------------|
|                | <i>Nombre</i>            | <i>Mandat</i> | <i>Electeur</i>    | <i>Chambre</i> |                   |
| unicaméral     | 72                       | 5 ans         | 18                 | 21             | universel, direct |

## PARAGUAY

République unitaire et centralisée, divisée en dix-sept départements et un district, territoire de la capitale, le Paraguay est doté d'un système bicaméral. La Chambre des députés et le Sénat sont élus simultanément, pour un mandat de cinq ans. Dans le cas de la Chambre, chaque division territoriale (sur un total de dix-huit) est une circonscription électorale où les listes de divers partis concourent aux élections. La répartition des mandats est proportionnelle à la population. Pour le Sénat, la circonscription électorale est unique, coïncidant avec le territoire national. Les partis

doivent présenter des listes fermées, destinées à pourvoir la totalité des quarante-cinq mandats. La liste des incompatibilités dans le cas du droit électoral passif est longue, notamment pour ce qui concerne les charges du pouvoir exécutif et du judiciaire, celles de nature économique, essentiellement dans les organes de communication sociale. Le vote, au Paraguay, est facultatif, mais le processus d'approfondissement politique que le pays a traversé récemment, suite aux continuelles crises de légitimité de la fonction présidentielle depuis la fin de la dictature, en 1989, a renforcé de manière significative la culture politique et l'importance du vote et du plein exercice du devoir civique. Il s'agit là d'une réalité qui commence à s'installer de manière perceptible dans les espaces publics latino-américains. Cette culture politique rénovée résulte, parmi d'autres facteurs, également de la pression exercée par voisins et alliés, notamment dans le cadre du Mercosud.

Chacune des chambres dispose d'environ quinze commissions techniques permanentes, qui fonctionnent durant la session législative ordinaire, du 1<sup>er</sup> juillet au 30 juin de l'année suivante. Entre le 21 décembre et le 1<sup>er</sup> mars ont lieu les vacances parlementaires. Durant cette période fonctionne une commission mixte permanente composée de six sénateurs et douze députés (avec, respectivement, trois et six suppléants).

Les parlementaires paraguayens jouissent d'une totale immunité, sauf en cas d'arrestation en flagrant délit et d'autorisation d'entamer des poursuites, accordée par chacune des chambres, après consultation du Ministère public chargé de l'accusation.

| Système   | Sénat  |        | Chambre/Assemblée |        | Age minimum |       |         | Suffrage          |
|-----------|--------|--------|-------------------|--------|-------------|-------|---------|-------------------|
|           | Nombre | Mandat | Nombre            | Mandat | Electeur    | Sénat | Chambre |                   |
| bicaméral | 45     | 5 ans  | 80                | 5 ans  | 18          | 40    | 25      | universel, direct |

## PÉROU

Le Pérou est certainement l'un des pays dont la vie politique et institutionnelle a le plus souffert durant la seconde moitié du xx<sup>e</sup> siècle, notamment sous Alberto Fujimori. L'actuelle Constitution est entrée en vigueur le 29 décembre 1993, modifiant de façon significative la structure du Parlement et la configuration du processus législatif péruvien. Ainsi, a été abandonné le système bicaméral au profit du système unicaméral, avec un nombre de parlementaires (120) relativement réduit, en comparaison avec la population péruvienne (environ 28 millions d'habitants), l'électorat potentiel (quelque 60% de la population) et certains autres pays latino-américains. Il en résulte un rapport de proportionnalité d'approximativement 140.000 électeurs par mandat parlementaire. L'organisation politique de l'État péruvien est unitaire et centralisée (25 départements), même si certains organismes de gestion territoriale ont été décentralisés.

Les attributions du Congrès unicaméral péruvien rappellent celles de pratiquement tous les parlements contemporains. Est obligatoirement électeur tout péruvien de naissance âgé de dix-huit à soixante ans. Peut être élu tout péruvien de naissance



âgé d'au moins 25 ans. Depuis l'an 2000, les élections, à partir de listes fermées présentées par les partis, sont réalisées au scrutin proportionnel, par circonscriptions électorales. Le Congrès dispose d'une commission permanente, sorte de mini-congrès, dotée d'amples pouvoirs délégués, prévue par la Constitution. Cette commission, élue par le Congrès, respecte, dans sa composition, la proportion politique des partis présents dans le plenum. De plus, vingt-huit commissions de travail prennent part au processus législatif ordinaire (leur composition est également proportionnelle à celle de la Chambre). Le tituliariat du mandat parlementaire, au Pérou, présente une caractéristique relativement rare, la Constitution prohibant la renonciation unilatérale d'un élu. La suspension ou la perte du mandat ne peut s'envisager qu'à titre punitif et l'exécution en dépend d'une décision de l'Assemblée législative.

Les parlementaires péruviens sont tenus de respecter les incompatibilités (électorales et propres au mandat) courantes, en ce qui concerne les fonctions dans l'exécutif, le judiciaire ou dans des domaines de l'économie liés à l'État. Leur immunité est également totale, sauf en cas de flagrant délit et d'autorisation du plenum à entamer des poursuites, après acceptation de mise en examen pénale ou civile. L'ample réforme constitutionnelle de 1993 a atténué encore davantage ce qui, sous l'égide des régimes constitutionnels précédents, aurait pu être considéré comme un parlementarisme mitigé. En effet, le régime de 1993 (l'actuel) prévoit un président du conseil des ministres, mais confie la totalité du pouvoir exécutif au président de la République. Ainsi, les ministres n'ont aucune responsabilité politique face au pouvoir législatif. Néanmoins, comme dans tous les parlements latino-américains, à quelques différences près, la Constitution prévoit la destitution de ministres et autres agents publics supérieurs, sauf ceux du pouvoir judiciaire, moyennant un procès de responsabilité politico-pénale.

| <i>Système</i> | <i>Chambre/Assemblée</i> |               | <i>Age minimum</i> |                | <i>Suffrage</i>   |
|----------------|--------------------------|---------------|--------------------|----------------|-------------------|
|                | <i>Nombre</i>            | <i>Mandat</i> | <i>Electeur</i>    | <i>Chambre</i> |                   |
| unicaméral     | 120                      | 5 ans         | 18                 | 25             | universel, direct |

## URUGUAY

La République orientale de l'Uruguay est un État unitaire, centralisé, dont l'itinéraire politique a toujours été fortement marqué par la présence de l'Argentine et du Brésil dans la région du Rio de la Plata. Elle est composée de dix-neuf départements, correspondant également aux circonscriptions électorales. Aucune de ces circonscriptions ne peut avoir moins de deux députés à la Chambre. Selon le système électoral, le droit actif peut s'exercer dès l'âge de dix-huit ans, le droit passif à partir de vingt-cinq ans. Les quatre-vingt-dix-neuf députés sont élus sur listes présentées dans les dix-neuf circonscriptions. Les trente sénateurs sont élus sur des listes nationales, pour une circonscription unique. La législation uruguayenne permet les doubles candidatures. En cas de double élection (au Sénat et à la Chambre), l'élu doit opter pour le mandat de sa préférence.

Le vice-président de la République est, de même qu'aux États-Unis, membre du Sénat, qu'il préside ainsi que l'Assemblée générale, formée par la réunion des deux chambres. Le vice-président n'exerce pas, à proprement parler, un mandat sénatorial, mais seulement la présidence et a voix prépondérante en cas de partage. Ordinairement, c'est le leader de la majorité qui préside le Sénat. Sur le plan formel, ce système a également été en vigueur au Brésil jusqu'en 1967. D'un point de vue historique et politique, ce cumul de fonctions est toutefois vu comme un hybridisme institutionnel anachronique et d'efficacité douteuse.

Les parlementaires uruguayens, sénateurs et députés, sont soumis aux mêmes empêchements que la moyenne de leurs homologues internationaux : incompatibilité avec les charges des pouvoirs exécutif et judiciaire, ainsi qu'en entreprises publiques et privées. Ils jouissent d'une ample immunité, assortie de l'exception habituelle de flagrant délit et d'autorisation du plenum en cas de mise en examen justifiée. L'immunité reste acquise durant un an après expiration du mandat.

Durant les vacances parlementaires, fonctionne une commission permanente, élue par les deux assemblées et composée de quatre sénateurs et sept députés. Cette commission exerce les pouvoirs de l'Assemblée générale, selon les termes de la loi organique du Parlement. Durant l'année législative, qui s'étend du 1<sup>er</sup> mars au 15 septembre, la Chambre des députés (des représentants) et le Sénat disposent respectivement de seize commissions techniques et d'un nombre variable de commissions spéciales temporaires, chargées d'études précises.

| <i>Système</i> | <i>Sénat</i>  |               | <i>Chambre/Assemblée</i> |               | <i>Age minimum</i> |              |                | <i>Suffrage</i>   |
|----------------|---------------|---------------|--------------------------|---------------|--------------------|--------------|----------------|-------------------|
|                | <i>Nombre</i> | <i>Mandat</i> | <i>Nombre</i>            | <i>Mandat</i> | <i>Electeur</i>    | <i>Sénat</i> | <i>Chambre</i> |                   |
| bicaméral      | 30 + 1        | 5 ans         | 99                       | 5 ans         | 18                 | 25           | 25             | universel, direct |

## VENEZUELA

La longue histoire républicaine du Venezuela, fortement perturbée durant les vingt dernières années, a souffert une inflexion politique en 1999, avec l'élection de l'actuel président. La révision constitutionnelle aussitôt engagée a modifié substantiellement l'organisation de l'État ainsi que le système parlementaire et législatif. Bien qu'ayant maintenu l'organisation en république fédérale, composée de 23 États et 1 district fédéral, correspondant à la capitale, Caracas, le régime instauré par la Constitution promulguée le 30 décembre 1999 est fortement centralisé et personnaliste. Le système bicaméral, en vigueur depuis des lustres, a été abandonné, le pays ne disposant plus que d'une seule chambre.

Le scrutin est proportionnel, à raison de 1,1% de la population, appelée à se prononcer sur une liste nationale de candidats. En outre, chacun des États fédérés élit trois parlementaires et les populations indigènes, trois autres (dans ce cas, suivant disposition légale propre, en fonction des coutumes locales). Chaque parlementaire a un suppléant, élu simultanément. Tout candidat doit être âgé de plus de 21 ans, avoir la nationalité vénézuélienne et résider dans la circonscription depuis au moins

quatre ans. Le droit électoral actif s'exerce à partir de l'âge de 18 ans. À la différence des autres pays latino-américains, le Venezuela donne le droit de vote aux étrangers, dès lors qu'ils sont âgés d'au moins 18 ans et résident dans le pays depuis plus de dix années consécutives. Tout agent public titulaire d'un mandat électif peut être destitué, par voie référendaire, comme prévu par la Constitution (art. 72) et la législation. Cet ample droit de destitution n'existe dans aucun autre pays latino-américain et rappelle le mécanisme de *recall* parlementaire des États-Unis et d'*empêchement* (de ministres, hauts fonctionnaires et chefs d'États et de Gouvernements) des régimes présidentielistes.

L'Assemblée peut constituer jusqu'à quinze commissions techniques permanentes et un nombre non limité de commissions spéciales temporaires. La session législative annuelle s'étend du 1<sup>er</sup> janvier au 15 août et du 15 septembre au 15 décembre. Aux termes du règlement interne, durant les vacances parlementaires, fonctionne une commission déléguée de l'Assemblée, qui délibère sur les questions du ressort du Parlement.

Les parlementaires disposent d'une totale immunité, sauf en cas de flagrant délit et d'autorisation du plenum pour l'ouverture de poursuites civiles ou pénales, auquel cas l'immunité est suspendue. Les membres du Parlement vénézuélien sont également soumis au système classique des incompatibilités entre l'exercice de la fonction législative et d'autres responsabilités dans le pouvoir exécutif ou judiciaire, comme dans l'économie, privée ou publique.

Suite aux récents bouleversements dont a souffert le Venezuela, son expérience parlementaire et législative n'est pas encore suffisamment consolidée pour permettre une évaluation du système institutionnel en vigueur. La rupture avec le système historique est profonde, même si le pays a reçu le nom de « République bolivarienne ».

| Système    | Chambre/Assemblée |        | Age minimum |         | Suffrage          |
|------------|-------------------|--------|-------------|---------|-------------------|
|            | Nombre            | Mandat | Electeur    | Chambre |                   |
| unicaméral | 165               | 5 ans  | 18          | 21      | universel, direct |

### 3. Les grandes lignes communes aux systèmes parlementaires en Amérique latine

Au début du xxi<sup>e</sup> siècle, on peut affirmer, d'un point de vue historique, que l'Amérique latine, à l'exception de Cuba, a globalement retrouvé une normalité démocratique. Tous les pays disposent, formellement, de définitions juridiques et d'institutions politiques caractérisant ce qu'il est convenu d'appeler un État moderne démocratique. L'État de droit prévaut, avec encore certaines distorsions, dues à une inertie engendrée par les problèmes auxquels le pays était confronté jusque dans les années 1980. Il est impossible de réaliser une analyse approfondie des multiples spécificités d'une région aussi vaste et aux caractéristiques démographiques et économiques aussi diverses que l'Amérique latine, dans une étude ayant pour objet de présenter un ensemble comparé des points communs aux systèmes parlementaires.

### 3.1. L'ÉTAT DÉMOCRATIQUE DE DROIT

Le premier point commun apparaissant à l'étude de la trajectoire politique des États latino-américains est le rétablissement de l'État démocratique de droit et de la pratique démocratique, au plus tard à la fin des années 1980. Dans les États où le régime constitutionnel démocratique existait ou subsistait, d'importantes réformes constitutionnelles ont été entreprises simultanément et se poursuivent encore aujourd'hui. Le début du *xxi*<sup>e</sup> siècle voit l'espace latino-américain passer par un effort notable de réordonnement politique facilitant le développement économique, sous la pression croissante des mécanismes de globalisation. Ce réordonnement s'observe non seulement au sein des instances politiques et juridiques de chaque pays, mais également dans un contexte mésorégional, avec la formation de communautés ou blocs, comme le Mercosud, qui réunit l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay et auxquels sont associés la Bolivie et le Chili.

### 3.2. LES DROITS DE L'HOMME

L'un des aspects les plus importants de ces réformes est la reconnaissance et la pratique d'une politique des droits de l'homme (dans leurs dimensions politique, sociale et économique), qui occupe désormais une place particulièrement importante dans l'action parlementaire et dans les programmes de gouvernement des pays d'Amérique latine. On la voit brandir comme instrument de critique et de contrôle des excès, tant de la libéralisation économique – avec ses effets sociaux –, que des carences au niveau de la sécurité – avec ses effets restrictifs sur les libertés individuelles et publiques, notamment dans les zones de conflits, comme c'est le cas en Colombie. Les parlements latino-américains pratiquement sans exception ont, durant les vingt dernières années, mis en place des commissions permanentes chargées des questions relatives aux droits de l'homme.

### 3.3. LE RÉGIME PRÉSIDENTIALISTE

La tradition historique de système de décision personnalisé et autocratique dans les pays latino-américains semble clairement confirmée par leur option institutionnelle pour le régime présidentiel de gouvernement. À l'exception du Brésil, monarchie constitutionnelle de 1822 à 1889, et abstraction faite de la courte et désastreuse expérience néo-coloniale française de l'empire de Maximilien au Mexique, entre 1864 et 1867, tous les autres pays latino-américains sont, depuis leurs origines, des républiques. Cette forme d'exercice du pouvoir a été portée à son paroxysme par d'innombrables révolutions et dictatures, au long de pratiquement deux siècles de vie politique. C'est également la raison pour laquelle le rôle joué par les parlements, au fil du temps, a toujours été secondaire et accessoire. Durant les périodes de régime autoritaire, les parlements, du moins ceux qui subsistaient, n'étaient que de simples façades, réduits à l'état de « bureau de validation » ou « d'enregistrement » de décisions auxquelles ils n'avaient que très peu, voire pas du tout pris part. Le processus de redémocratisation du dernier quart du *xx*<sup>e</sup> siècle a permis aux parlementaires de retrouver un rôle d'importance croissante dans les systèmes de décision politique des

États. Toutefois, l'option de la totalité des pays latino-américains pour le régime présidentiel est révélatrice de l'enracinement et de la persistance d'une culture centrée sur la personne détentrice de l'autorité maximale.

### 3.4. LE SYSTÈME DE PARTIS POLITIQUES

Sur ce point, le système *pluripartidaire* en est encore à ses débuts, même dans des pays en ayant antérieurement la tradition, comme l'Uruguay et le Paraguay. Les interruptions autoritaires aboutirent au démantèlement du système de participation *politico-partidaire* dans la majorité des pays. La proscription des partis de gauche et, finalement, de tous les partis, ainsi que la répression quasi systématique des formes de pensée divergentes finirent par ouvrir la voie à l'officialisme et à l'adhésion politique à l'autorité *de facto*, spécialement militaire. Dans certains cas, la prévalence d'un parti politique en particulier a, jusqu'à un passé récent, entravé l'action de tous les autres partis. C'est le cas du Mexique, exemple type d'officialisme pragmatique de la vie politique. Il est difficile d'insérer Cuba dans le cadre d'une étude du pluralisme démocratique et les données relatives à ce pays ne seront pas ici utilisées à des fins de comparaison. D'un point de vue purement abstrait, le discours académique et public est évidemment favorable à la consolidation de partis politiques fiables, offrant des programmes clairs et des perspectives de gestion transparentes. Il reste néanmoins beaucoup de chemin à parcourir, comme le montre l'« invention » perpétuelle de nouveaux partis, fréquemment juste *ad hoc*, pour l'occasion de telle ou telle élection, comme dans le cas du Pérou Possible, du président Alejandro Toledo, en 2001. On assiste à une renaissance des partis traditionnels, tel le Colorado uruguayen, et à l'émergence de partis nouveaux, orientés plus ou moins à gauche, certains d'entre eux issus de mouvements révolutionnaires, comme le Front Sandiniste de Libération Nationale, au Nicaragua. L'un des exemples les plus intéressants du paysage des partis en Amérique latine semble être le Parti des Travailleurs brésilien. Né en 1979 d'une alliance entre le mouvement syndical et le monde intellectuel et académique, le Parti des Travailleurs surgit sur la scène politique comme alternative de « gauche » innovatrice, différente de tous les mouvements traditionnels de gauche, sans pour autant abandonner les projets de politiques sociales et de solidarité communautaires.

Dans le cas de l'Amérique latine, l'approfondissement et, d'un point de vue historique, la pérennité et la persistance sont des exigences de la vie *politico-partidaire* qui n'ont pas encore accompagné une certaine considération abstraite que les théories politiques nourrissent envers les partis.

La continuité de la pratique démocratique, apparemment garantie par les transitions et par l'habileté montrée, ces cinq dernières années, par le Paraguay, le Pérou, le Venezuela et l'Argentine à surmonter les crises, est le signe d'une notable et positive évolution par rapport à un passé encore récent. Le risque bien connu du populisme existe, certes, encore. Les difficultés financières sévissant dans tout l'espace latino-américain depuis les années 1990 peuvent, comme par le passé, se transformer en élément déclencheur de ce type de déviation. Il semble cependant y avoir une forte tendance des espaces publics à éviter une telle distorsion, comme ce fut le cas en 2002, au Venezuela.

En tout état de cause, la quasi totalité des régimes électoraux protège, pour ainsi dire, le système *partidaire*. En effet, présenter un candidat à un mandat électif est une fonction, en règle générale, réservée à un parti politique. Les candidatures autonomes aux élections parlementaires nationales sont rarement admises. Ce type d'exigence légale, normalement prévu dans la Constitution, et au moins dans la législation électorale, contribue, ne serait-ce que de façon formelle, à renforcer la participation des citoyens à la démocratie représentative, par le biais de l'affiliation à un parti.

Cette ingénierie institutionnelle contribue certainement à la revalorisation du parlement et au rétablissement des prérogatives du pouvoir législatif. Le long parcours de la reconstitutionnalisation, de l'institutionnalisation des systèmes électoral et *partidaire*, et du lent recouvrement par les citoyens de leur capacité de participation à la vie publique de leur pays caractérise les mouvements les plus marquants de rénovation de la capacité politique d'autodétermination sociale, au Nicaragua, en Argentine, en Uruguay, au Brésil, au Paraguay et au Chili, notamment. Plus récemment, le Pérou semble faire exception, à la suite du processus expéditif adopté pour la succession présidentielle ouverte par la renonciation induite d'Alberto Fujimori.

### 3.5. LE SYSTÈME PARLEMENTAIRE

Les États latino-américains sont partagés, pratiquement par moitié entre le système bicaméral et unicaméral. Neuf États adoptent le système bicaméral, composé d'une chambre basse (Chambre des députés) et d'une chambre haute (Sénat). La tradition politique veut, même si ce n'est pas une règle absolue, que les États de structure fédérale adoptent le système bicaméral. En Amérique latine, les États disposant de deux chambres sont : l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, la République Dominicaine, le Mexique, le Paraguay et l'Uruguay. Seulement cinq de ces États ont une structure fédérale : l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Mexique et le Venezuela. Au niveau de l'organisation de l'État, la Chambre des députés est habituellement la chambre de représentation populaire. Le Sénat est l'assemblée de représentation des entités fédérées, à définition territoriale. Cette répartition classique ne s'applique toutefois ni à la République Dominicaine ni à l'Uruguay.

Les dix autres États latino-américains ici considérés adoptent le système unicaméral : Costa Rica, Cuba, Equateur, Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama, Pérou et Venezuela. On observe que le système unicaméral se concentre dans les pays centraméricains, aux dimensions territoriales et à la population comparativement réduites. La République Dominicaine fait exception. Parmi les pays dont l'extension territoriale et la population sont plus importantes, le Pérou et le Venezuela constituent des cas à part d'unicamérisme récent. Le Venezuela, que la Constitution de 1999 a doté d'une chambre unique, est resté un État fédéral. Le Pérou est le seul État latino-américain dont la Constitution prévoit la charge de président du conseil des ministres. En dépit des apparences, il ne s'agit pas, en pratique, d'un pseudo-parlementarisme, car la Constitution est claire : la totalité du pouvoir exécutif est entre les mains du président de la République. La présidence du conseil des ministres n'est rien d'autre qu'une fonction auxiliaire du président de

la République auquel incombe la coordination et la gestion de l'action gouvernementale.

Les mandats parlementaires ont une durée comprise entre trois et huit ans, la plupart étant de quatre à cinq ans, comme dans la majorité des parlements contemporains.

| <i>Durée</i> | <i>3 ans</i> | <i>4 ans</i> | <i>5 ans</i> | <i>6 ans</i> | <i>8 ans</i> |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Chambre      | 2            | 7            | 8            | 1            |              |
| Sénat        |              | 3            | 3            | 1            | 2            |

À l'exception du Mexique, de la Colombie et de la République Dominicaine, où est interdite la réélection à quelque mandat qui soit, y compris celui de parlementaire, députés et sénateurs peuvent être réélus indéfiniment.

Tous les parlementaires disposent d'autonomie pour les questions budgétaires et la gestion interne. Cette autonomie peut être absolue (cas le moins courant), le parlement devant alors définir seul son budget et en informer ensuite le pouvoir exécutif chargé de l'inclure dans le budget général de la nation. L'autonomie relative est néanmoins plus fréquente : le parlement établit un budget prévisionnel qu'il vote avec la totalité du projet national de finances. La tradition veut que l'exécutif n'oppose pas son veto à la dotation budgétaire du législatif. Tous les parlementaires jouissent d'autonomie absolue tant pour l'administration législative que pour celle du personnel, même lorsque le régime juridique des fonctionnaires est le même pour tous les domaines de l'État.

Tous les parlements travaillent avec quatre types de commissions : mixtes, techniques permanentes, thématiques temporaires et d'investigation. Leur nombre est variable et se répète, dans le cas des parlements bicaméraux. Les commissions mixtes réunissent des représentants, élus par chacune des chambres, pour traiter de questions de leur compétence. Les commissions techniques permanentes, dont les domaines de travail se reproduisent, dans le cas du bicamérisme, sont chargées des questions des domaines juridique, économique et social. Les commissions thématiques temporaires se consacrent à des études spécifiques, d'intérêt ponctuel et la conclusion de leur rapport marque la fin de leurs travaux. Aux commissions d'investigation incombent les questions de politique publique ou de mise en examen d'agents publics en vue d'élucider toute suspicion ou accusation de comportement public condamnable. Il est courant qu'une commission spéciale (dite déléguée, permanente ou représentative, en fonction de la terminologie adoptée) soit élue par le parlement (elle est alors mixte, si celui-ci est composé de deux chambres), avec pouvoir de décision, au nom du parlement, durant les vacances parlementaires. La composition de toutes les commissions est proportionnelle aux groupes politiques représentés au parlement.

Les parlements, sans exception, ont compétence pour examiner les indications du gouvernement aux postes élevés de l'administration publique (tels que directeurs de la banque centrale et d'agences normatives, chefs de missions diplomatiques permanentes ou temporaires, juges de tribunaux supérieurs) ou pour élire directe-



ment les membres de la haute magistrature nationale. Le parlement fonctionne également comme tribunal, en cas de nécessité, pour juger le président et le vice-président de la République. Dans le système bicaméral, la Chambre des députés est la chambre d'accusation, et le Sénat, la chambre de jugement.

Le processus législatif est habituellement entamé à l'initiative des parlementaires, du pouvoir exécutif, des tribunaux supérieurs du pouvoir judiciaire, de certains organismes supérieurs de l'administration (Ministère public, par exemple), et, sous certaines conditions, à partir d'initiatives populaires. Tout projet de loi est obligatoirement soumis, après lecture, à l'examen d'une ou plusieurs commissions techniques ou *ad hoc*, en fonction de la nature et de la complexité du sujet. L'approbation des lois ordinaires obéit au principe de la majorité simple. Les lois organiques et complémentaires exigent la majorité qualifiée (absolue ou des deux-tiers) et les réformes constitutionnelles exigent la majorité de deux tiers de la composition de la chambre ou des deux chambres législatives. Au Brésil, le vote des réformes constitutionnelles, réalisé en deux tours de scrutin dans les deux assemblées du Congrès national, exige la majorité des deux-tiers et le texte approuvé doit être identique. Historiquement, et indépendamment du régime de fonctionnement du processus législatif, dans tous les États latino-américains, l'initiative de la majorité des projets de lois revient au pouvoir exécutif. Une tendance qui, compte tenu du jeu des majorités parlementaires, s'observe du reste dans pratiquement toutes les démocraties occidentales.

Le régime présidentiel étant en vigueur dans tous les pays latino-américains, la promulgation des lois incombe au président de la République. Ce dernier dispose du droit de veto. Le veto, partiel ou total, à un projet de loi doit être soumis au parlement. Le rejet d'un veto présidentiel exige la majorité qualifiée des deux-tiers. En cas d'omission du président de la République pour la sanction et la promulgation des lois, ou de rejet du veto, la législation prévoit des délais, au terme desquels le pouvoir de promulgation revient à la présidence du parlement.

### 3.6. LE SYSTÈME ÉLECTORAL

Le système électoral latino-américain est nettement tutélaire. Ce qui se constate par le fait que le vote est obligatoire dans quatorze pays et facultatif dans seulement cinq. L'âge moyen pour pouvoir exercer le droit actif de voter est de dix-huit ans. L'âge moyen auquel cesse l'obligation de voter est de soixante-dix ans. Seuls trois pays octroient le droit de vote avant l'âge de dix-huit ans : dès seize ans, il est possible de voter à Cuba, au Nicaragua et au Brésil. Aucun pays d'Amérique latine n'interdit aux illettrés de voter. Certains l'interdisent toutefois aux militaires en service actif et aux membres de la police. Pour pouvoir exercer son droit de vote et se porter candidat, le citoyen doit être en pleine jouissance de ses droits civils. Le Venezuela est le seul pays à concéder le droit de vote aux étrangers résidant sur son territoire depuis un certain laps de temps.

Tous les États, sans exception, établissent un âge minimum pour l'exercice du droit de vote passif. Pour la Chambre des députés, il se situe entre 21 et 25 ans. Le Guatemala et Cuba sont les deux seuls pays où il est de dix-huit ans. Pour être élu au Sénat, l'âge minimum se situe entre 25 et 40 ans.

Le nombre de mandats composant chacune des chambres législatives obéit à la règle de proportionnalité. Cette proportionnalité peut être « pure », comme c'est le cas à la Chambre des députés brésilienne. Le nombre de voix nécessaire à l'élection d'un député, au sein d'une circonscription territoriale coïncidant avec une unité fédérative (à savoir un État, une province ou un département), est établi sur la base d'un coefficient électoral obtenu par division du nombre de suffrages valables par le nombre de mandats à attribuer. Le total des suffrages valables dans la circonscription est obtenu par soustraction des suffrages blancs et nuls du total des suffrages exprimés. Tous les systèmes prévoient la nomination d'un (voire de plusieurs) suppléant(s) pour chaque élu. L'attribution de suppléance est de deux types. Elle est, en règle générale, confiée au suppléant élu avec le titulaire, mais il existe au moins un cas sous système proportionnel, où elle suit la liste établie en fonction du nombre de voix recueilli par les candidats.

Dans le cas des États fédérés, les sénateurs sont élus par scrutin à majorité simple et leur nombre est fixe. Aucun État latino-américain n'adopte le système de scrutin majoritaire à deux tours pour les mandats législatifs. La notion de mandat impératif n'existe pas davantage. Tout mandat législatif a un titulaire, qui est le candidat élu, sans obligation coercitive d'obéissance à un parti (outre sa conviction politique et sa conscience subjective) et entièrement libre de prendre part au processus législatif. En termes généraux, le titulariat du mandat, en tant qu'investiture personnelle, admet le renoncement à tout moment, comme acte unilatéral exprimant une volonté propre. Le Pérou constitue une exception rare.

### 3.7. INÉLIGIBILITÉ, INCOMPATIBILITÉS ET IMMUNITÉ

Tous les régimes constitutionnels latino-américains étudiés définissent un éventail d'inéligibilités s'appliquant à la candidature à un mandat parlementaire comme à l'exercice de celui-ci. Aucun membre d'un autre pouvoir, parent du président de la République ou membre de la direction d'entreprises publiques ne peut se porter candidat à un mandat électif parlementaire. Le système des incompatibilités et autres interdictions analogues, comme celle d'assumer la direction d'une entreprise liée à l'État par contrat, s'applique aux parlementaires. L'enseignement ne leur est pas interdit, mais il s'agit là d'une exception. Dans certains cas, une mise en disponibilité peut leur être accordée, notamment pour l'exercice de fonctions ministérielles, au terme desquelles le parlementaire retrouve son mandat. Durant son congé, son suppléant est appelé à le remplacer.

Dans tous les États latino-américains, les parlementaires jouissent d'immunité absolue pour l'expression d'opinions ou de votes, durant l'exercice de leur mandat. En règle générale, l'immunité inclut également les procès judiciaires (civils et pénaux), mais exclut le flagrant délit. Dans ce cas, le parlementaire peut être écroué. Il n'est toutefois possible d'entamer et de conduire un procès judiciaire qu'après autorisation expresse, par majorité qualifiée, de l'assemblée à laquelle appartient l'intéressé. Lorsqu'ils sont en déplacement à l'étranger, les parlementaires sont considérés détenteurs de pouvoir de représentation et protégés par l'immunité diplomatique.

#### 4. Conclusion

L'expérience parlementaire latino-américaine est à la fois longue et brève, ancienne et récente. Tous les pays latino-américains connaissent l'architecture constitutionnelle de la division des pouvoirs depuis la conquête de leur indépendance jusqu'à la consolidation des projets nationaux. Ce parcours débute au cours des premières décennies du XIX<sup>e</sup> siècle.<sup>9</sup> Ses racines remontent plus loin, puisant leur force dans le programme politique des Lumières. Le rythme des expériences politiques des États a néanmoins continuellement souffert de déviations autoritaires et de crises institutionnelles, du moins d'un point de vue global.<sup>10</sup> Rares sont les exemples de stabilité politique à long terme, celle-ci n'ayant, en tout état de cause, jamais été totale ni généralisée, à l'exception peut-être du Costa Rica contemporain.

La fin du XX<sup>e</sup> siècle a été marquée, dans l'espace latino-américain, par la valorisation du pouvoir partagé entre les institutions de l'État et la revalorisation du pouvoir législatif. La reconstruction de la culture politique comme bien patrimonial de la société, a commencé, dans les années 1980, dans tous les pays d'Amérique latine, à imposer graduellement de nouvelles limites à la tentation totalitaire qui sévit dans la région durant de longues années.

Il est possible d'affirmer, sans risque d'exagération, que le développement politique et la participation sociale à la démocratie représentative ne cessent d'augmenter. La régularité des élections et la croissante tranquillité institutionnelle, renforcées par la conscience de l'interdépendance et de la solidarité régionale, contribuent à faire participer à la vie publique les divers courants de la société. La création d'entités régionales supranationales, comme le Pacte andin ou le Mercosud, exige également de plus en plus l'appui d'institutions parlementaires ou autres de même type, contribuant à légitimer ce qui, en fait, n'était, à l'origine, qu'une initiative de gouvernements. Les parlements régionaux ne participent toutefois pas encore de façon active et immédiate au quotidien politique des sociétés latino-américaines.

Si le mépris de l'importance de l'activité parlementaire n'est plus en vigueur dans les pays latino-américains, leur liste de priorités reste néanmoins fortement axée sur les questions d'ordre économique et financier. La vie politique, la responsabilité collective aux prises de décisions, se traduisant par la participation électorale et l'engagement dans les mouvements sociaux, ainsi que l'opinion publique, constituent indiscutablement, en ces prémices du XXI<sup>e</sup> siècle, un patrimoine collectif dont les citoyens latino-américains ont pleinement conscience et qu'ils veulent administrer directement. Car ils reconnaissent, dans les instances parlementaires, l'expression de la volonté collective et un espace privilégié de négociation et de décision politique.<sup>11</sup>

9. Cf. BUSHNELL/MACAULAY, Neill. *The Emergence of Latin America in the Nineteenth Century*. Oxford University Press, 1994, 2a ed.

10. Cf., par exemple: CASANOVA, Pablo GONZÁLEZ (coord.). *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*. México : Siglo XXI/UNU, 1990.

11. Cf. BERTRAND Michel/MARIN, Richard. *Écrire l'Histoire de l'Amérique latine*. Paris : CNRS Éditions, 2001.

| Pays             | Système Parlementaire |            | Système de Gouvernement |               | Forme de l'État |          | Vote        |            |
|------------------|-----------------------|------------|-------------------------|---------------|-----------------|----------|-------------|------------|
|                  | Bicaméral             | Unicaméral | Présidentiel            | Parlementaire | Fédéral         | Unitaire | Obligatoire | Facultatif |
| Argentine        | x                     |            | x                       |               | x               |          | x           |            |
| Bolivie          | x                     |            | x                       |               | x               |          | x           |            |
| Brésil           | x                     |            | x                       |               | x               |          | x           |            |
| Chili            | x                     |            | x                       |               |                 | x        | x           |            |
| Colombie         | x                     |            | x                       |               |                 | x        | x           |            |
| Costa Rica       |                       | x          | x                       |               |                 | x        | x           |            |
| Cuba             |                       | x          | x                       |               |                 | x        |             | x          |
| Rép. Dominicaine | x                     |            | x                       |               |                 | x        | x           |            |
| Equateur         |                       | x          | x                       |               |                 | x        | x           |            |
| Salvador         |                       | x          | x                       |               |                 | x        |             | x          |
| Guatemala        |                       | x          | x                       |               |                 | x        | x           |            |
| Honduras         |                       | x          | x                       |               |                 | x        | x           |            |
| Mexique          | x                     |            | x                       |               | x               |          | x           |            |
| Nicaragua        |                       | x          | x                       |               |                 | x        |             | x          |
| Panama           |                       | x          | x                       |               |                 | x        | x           |            |
| Paraguay         | x                     |            | x                       |               |                 | x        |             | x          |
| Pérou            |                       | x          | x*                      |               |                 | x        | x           |            |
| Uruguay          | x                     |            | x                       |               |                 | x        | x           |            |
| Venezuela        |                       | x          | x                       |               | x               |          |             | x          |

## Bibliographie

[Assemblée nationale]. *Les principales étapes de la procédure législative*. Paris : Assemblée nationale, 1997.

[Senado Federal]. *Constituições que marcaram o século XX*. Brasília : SEEP/SSETEC, 1999.

[Senado Federal]. *Legislação eleitoral e partidária*. Brasília : SEEP/SSETEC, 2000.

[Venezuela]. *La reforma del Estado*. Caracas : Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, 1988.

Amanrich, François. *Comprendre les systèmes politiques*. Lyon : Chronique Sociale, 2001.

Avril, Pierre/Gicquel, Jean. *Droit parlementaire*. Paris : Montchrestien, 1988.

Azevedo, Márcia M. C. de. *Prática do processo legislativo*. São Paulo : Atlas, 2001.

Baracho, J. A. de Oliveira. « Constituição e processo. O modelo constitucional e a teoria geral do processo constitucional. Natureza e categoria dos princípios processuais inseridos na Constituição », em *Revista Forense*, 353 (Jan.-Fev. 2001), p. 93-199.

Barbosa, Maria Lucia Victor. *América Latina. Em busca do paraíso perdido*. São Paulo : Saraiva, 1995.

Bertrand Michel/Marin, Richard. *Écrire l'Histoire de l'Amérique latine*. Paris : CNRS Éditions, 2001.

Bushnell/Macaulay, Neill. *The Emergence of Latin America in the Nineteenth Century*. Oxford University Press, 1994, 2a ed.

Cano Bueso, J./Porras Nodales, A. J. *Parlamento y consolidación democrática*. Madrid : Tecnos, 1994.

Carrera Damas, Germán. *Búsqueda. Nuevas rutas para la Historia de Venezuela*. Caracas : Fundación Gumersindo Torres, 2000.

Casanova, Pablo González (coord.). *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*. México : Siglo XXI/UNU, 1990.

Casanova, Pablo González et alii (coord.). *América Latina. História de Meio Século*. Brasília : EdUnB, 1988, 4 vols.

Cervo, Amado L. *Relações Internacionais da América Latina*. Brasília : IBRI/FUNAG, 2001.

Corciulo, Maria Sofia (ed.). *Contributi alla Storia Parlamentare Europea. Secoli XIII-XX*. Camerino : International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions, 1996.

Dayrell, Eliane G./Iokoi, Zilda M. G. *América Latina contemporânea : desafios e perspectivas*. São Paulo : Edusp, 1996.

Garcia Belaúnde, D./Fernandez Segado, F./Hernandez Valle, R. (coord.). *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*. Madrid : Dykinson, 1992.

Martins, Estevão de Rezende. *Cultura e Poder*. Brasília : IBRI/FUNAG, 2002.

— « América Latina : construção histórica de identidades. O projeto de uma História Geral da América Latina e sua relevância para o processo de construção da identidade », em *América Latina e Caribe e os desafios da nova ordem mundial*. 5.º SOLAR – Congresso da Sociedade Latino-Americana de Estudos sobre América Latina e Caribe (São Paulo, 1996). São Paulo : PROLAM/USP, 1998, 195-203 ; e em Jaime de Almeida (org.) : *Caminhos da História da América no Brasil. Tendência e contornos de um campo historiográfico*. Brasília : ANPHLAC, 1998, 51-61.

— « Das neue Europa in den Augen Lateinamerikas - Selbstverständnisse, Missverständnisse », in : H. Pfusterschmid-Hardtenstein (edit.) : *Zeit und Wahrheit* (Akten des 50. Europäischen Forums Alpbach 1994), Viena, 1995, p. 379-392.

— « Lateinamerika : Eigenweg oder Labyrinth ? » in : *Gesellschaft und Geschichte* (Áustria) 14/1 (1995) 15-32.

— « Consciência histórica e construção de identidade. Elementos comparativos entre a experiência européia e a latino-americana », em Maria Manuela Tavares Ribeiro (org.) : *Identidade Européia e Multiculturalismo*. Coimbra : Quarteto, 2002, p. 211-254.

— « Cultura histórica e identidade : a América Latina e o Mercosul », em *Estudos de História* (Revista do curso de pós-graduação em História, FHDSS, campus de Franca, UNESP), 7 (2) 11-36 [2000].

— « History of parliaments », em *International Encyclopaedia of Behavioral and Social Sciences*, vol. 16 : 11058-63. Londres/N. Iorque : Pergamon Press, 2002.

— « History of political parties », em *International Encyclopaedia of Behavioral and Social Sciences*, vol. 17 : 11687-93. Londres/N. Iorque : Pergamon Press, 2002.

Mauro, F. *Origens da desigualdade entre os povos da América*. São Paulo : Brasiliense, 1986.

*Pouvoirs. Revue française d'études constitutionnelles et politiques*. Nr. 64 : Le Parlement. Paris : PUF, 1993.

Rapoport, M./Cervo Amado L. (org.). *El Cono Sur. Una historia común*. Fondo de Cultura Económica.

Saraiva, José Flávio S. et alii. *Relações Internacionais. Dois séculos de História*. Brasília : IBRI/FUNAG, 2001, 2 vols.

Seiler, Daniel-Louis. *Os partidos políticos*. Brasília/São Paulo : EdUnB/Imprensa Oficial, 2000.

Souza, Jessé de (org.). *Democracia hoje. Novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília : EdUnB, 2001.

Tavares, J. A. Giusti. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro : Relume-Dumará 1994.

— /Rojo, Raul E (orgs.). *Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1998.

Vaz, Alcides C. *Cooperação, integração e processo negociador*. Brasília : IBRI/FUNAG, 2002.

## *La acción pública de inconstitucionalidad como mecanismo corrector de la «crisis de representación» (Colombia, 1910-2003)*

MARÍA LUISA RODRÍGUEZ PEÑARANDA, *Universidad Externado de Colombia*

### **Introducción**

¿Cuáles son los mecanismos convenientes para devolver a una ciudadanía madura la posibilidad de controlar las decisiones que, tomadas en su nombre y representación, le excluyen o vulneran?

La democracia representativa, dos siglos después de ser formulada por Madison en *El Federalista* n.º 10, se ha convertido en un modelo hegemónico de los estados modernos. El carácter plenamente democrático del parlamento, en el que sus miembros son elegidos por las mayorías y sus decisiones respaldadas por el mismo mecanismo, ha garantizado históricamente un alto grado de legitimidad a esta institución.

Sin embargo, tal legitimidad se ha visto fuertemente cuestionada en las últimas décadas por la denominada «crisis de representación». Esta crítica a la democracia representativa pone el lente de aumento en la insuficiente o inadecuada representación que suele recaer sobre determinadas minorías étnicas, lingüísticas o sociales que, de forma permanente o temporal, son excluidas del Parlamento.

Para superar este déficit de representación, en algunos países se han introducido algunos mecanismos correctores desde el ámbito de la justicia. Este es el caso de la *acción pública de inconstitucionalidad*, instituida a principios del siglo xx en Colombia por el movimiento político Unión Republicana como herramienta eficaz de control ciudadano de la ley.

La puesta en marcha de la democracia, desencadenada por Madison en su célebre discurso de *El Federalista* n.º 10, se ha convertido dos siglos más tarde en un modelo hegemónico en los estados modernos que buscan ser asociados con el régimen democrático.

El carácter plenamente democrático del parlamento, en el que sus miembros son elegidos por las mayorías y sus decisiones respaldadas por el mismo mecanismo, ha garantizado históricamente a esta institución un alto grado de legitimidad. Sin embargo, tal legitimidad se encuentra en las últimas décadas fuertemente cuestionada por la denominada «crisis de representación».

La *crisis de representación* pone el lente de aumento en la insuficiente o inadecuada representación que suele recaer sobre determinados colectivos que, de forma



permanente o temporal, son excluidos del Parlamento. Tal denuncia se agrava cuando de manera reiterada estas minorías étnicas, lingüísticas, políticas, entre otras, suelen coincidir con los sectores en los que la marginalidad económica y social se perpetúa.

La ausencia de mecanismos claros que permitan una participación abierta de la ciudadanía en la agenda política y la toma de decisiones públicas se ha hecho evidente cuando los ciudadanos han aumentado sus reclamos de participación.

Ante esta crisis de representación de los parlamentos, el presente trabajo constituye un análisis de una experiencia concreta de inclusión política de la ciudadanía y de las minorías desde el ámbito de la justicia. Es el caso de la *acción pública de inconstitucionalidad*, instituida a principios del siglo xx en Colombia, como herramienta de control constitucional y ciudadano a la ley.

Por un lado, se aborda el origen de la acción pública de inconstitucionalidad a partir de su vinculación con el movimiento político Unión Republicana. Por ello, en el transcurso de esta exposición intentaremos dar una aproximación a las motivaciones de este grupo y su relación con aquellos principios de auténtico cuño republicano como son la ciudadanía activa y la virtud cívica.

Asimismo, se trata la acción pública de inconstitucionalidad como un mecanismo correctivo de la omisión de participación que, gracias a las ventajas propias del ámbito en el que se realiza, la Corte Constitucional, se beneficia de aspectos importantes de la deliberación, como son la imparcialidad, igualdad y libertad.

De hecho, la acción pública es una herramienta jurídica que instituye y entrega la capacidad de veto a todos los ciudadanos. Estos últimos, con su impulso y con sus argumentos, pueden someter a un proceso de control ante el más alto tribunal en materia constitucional, la Corte Constitucional, todas aquellas leyes y decretos con fuerza de ley que consideren que vulneran el pacto fundacional, la Constitución. Si el tribunal en cuestión juzga que las normas acusadas violan efectivamente la Constitución, éstas son expulsadas definitivamente del ordenamiento jurídico.

El análisis de la acción pública enlaza con los reclamos que, en términos de participación y deliberación, son elevados por aquellos autores que simpatizan con la versión deliberativa de la democracia. A partir de esta experiencia y en este contexto teórico, ¿es válido que un mecanismo de control de constitucionalidad sirva de corrector de las deficiencias que en materia de representación aquejan a los parlamentos modernos?

## **1. El ideal de la representación plena**

Las razones que suelen retrotraerse para la creación y puesta en marcha del sistema representativo nos remiten, por lo general, a razones prácticas. El tamaño tanto de los territorios como de los ciudadanos de los nuevos estados que querían acoger la forma republicana, de lo que más tarde serán los Estados Unidos de América, resultaron argumentos sólidos y contundentes para animar a los federalistas a explorar nuevas fórmulas que sustituyeran a la democracia directa.

La imposibilidad de reunir a todos los ciudadanos en una asamblea general aparecía como un obstáculo visible para la democracia directa. Tal impedimento operó en beneficio del argumento en pro de la implementación de la democracia representativa. Pero ello no significaba que esta última fuera, efectivamente, la única alternativa viable.

Madison, al igual que los otros «padres fundadores» de la Constitución estadounidense, fue seriamente influido por los acontecimientos posteriores a la independencia estadounidense entre 1782, en que se consigue el primer acuerdo con Gran Bretaña, y 1787, en que se realizó la convención de Filadelfia. El enfrentamiento de clases sociales entre *deudores*, identificados como la gran *mayoría* desposeída, y *acreedores*, integrada por la *minoría* privilegiada, advirtió a Madison de los riesgos que podría acarrear el acceso al poder político de los primeros, en detrimento de los intereses de los privilegiados, haciendo uso de las vías que brindaba el sistema constitucional.

El temor al poderío popular que despertaba la república se cristalizó cuando un granjero del Estado de Rhode Island, Jonathan Hazard, llegó al Congreso y consiguió tomar medidas que aligeraron las formas de pago de las deudas de la mayoría, en total desacuerdo con los privilegiados.<sup>1</sup>

Por ello, una de las preocupaciones latentes en Madison fue afianzar dentro de la estructura política de la Unión una estrategia que suavizara y dominara la violencia del espíritu de partido. Esta tendencia se convertiría en una de las ventajas de la representación frente a los sistemas políticos alternos.

Madison suponía que las mayorías, movidas por las pasiones del pueblo y con la extensión del voto, accederían en igualdad al Congreso y que éste se convertiría en el ámbito propio de los ciudadanos no privilegiados. Mientras, las otras ramas del poder público como ejecutivo y altas cortes, por su sistema de elección no popular ni directa, serían los bastiones de los privilegiados que, con decisiones contramayoritarias, contrarrestarían el poder de los desposeídos.

Desde la visión madisoniana, el peligro principal de los gobiernos populares era la tiranía de las mayorías interesadas y dominadoras, porque en su concepto las minorías se controlaban con el voto. La *facción* consistía en un cierto número de ciudadanos que, movidos por el impulso de la pasión común o por un interés en contravía con los derechos de las minorías, actúan en contra del bien público o de los intereses de la comunidad considerada en su conjunto. En su análisis, Madison entiende que las causas que dan origen a la facción no pueden suprimirse ya que ello implicaría suprimir las pasiones y la libertad. Y dado que estos son aspectos que escapan a todo control racional, la supresión de libertades, entendida como un remedio, *podría ser peor que la enfermedad*. En cambio, según Madison, sí que es posible controlar sus efectos a través de la democracia representativa y el sistema federal.

1. Un recuento detallado de estos acontecimientos y lo importante que resultan para contextualizar las palabras de Madison cuando habla de «minorías» (privilegiados, poderosos e ilustrados) y «mayorías» (pueblo apasionado y desposeído) se encuentra en GARGARELLA, Roberto. «Crisis de la representación política». México: Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, n.º 53, 1997.

Multiplicar las facciones fue el remedio que planteó Madison para sofocar el intento de dominación de una sola facción. Es decir, dotar de tal apertura al sistema para que permita que todas las facciones con capacidad de dominación logren acceder al Parlamento y neutralizarse mutuamente mediante los acuerdos a los que están forzados a realizar. De este modo, mientras más facciones existan más representantes de intereses diversos habrá y más difícil será la implantación de los intereses de unos en perjuicio de los otros. Se espera entonces que en él tránsito de la discusión las posiciones egoístas e interesadas cedan terreno a fin de encontrar un punto de equilibrio que beneficie a todos, el bien común. Así, del principio de la mayoría simple y llana se pasa al concepto de mayorías limitadas.<sup>2</sup>

Propuesta por Madison en *El Federalista* n.º 10,<sup>3</sup> el modelo de democracia representativa ideada para neutralizar los «*peligros de la mayoría* y sus efectos» constituye, *de facto*, la reacción de la elite a la amenaza que representaban los nuevos poderes del pueblo para conseguir sus propósitos y proteger sus intereses.

Madison no estaba solo en su propuesta, aparentemente contradictoria, de entregar novedosos poderes al pueblo para, paso seguido, limitarlos. Como nos recuerda el filósofo Roberto Gargarella, pese a las importantes diferencias que se encontraron en las discusiones en torno a cómo distribuir el poder entre la nación y los distintos estados, todos los constituyentes estadounidenses, federalistas y antifederalistas, estuvieron unidos por ciertos criterios básicos:

[...] Todos ellos defendieron el sistema representativo como un medio óptimo para separar a la ciudadanía del ejercicio directo del poder. La democracia directa, en este sentido, no era simplemente difícil de practicar, sino (fundamentalmente) indeseable. [...] De allí que se diseñaran un sistema en el que las mayorías quedaban inhabilitadas para deliberar de por sí, y prácticamente incapacitadas para ejercer un control efectivo sobre el gobierno. El sistema diseñado facilitaría (sobre todo a partir de las elecciones indirectas) el arribo al poder de individuos de clase alta; y estaría dirigido, en tal sentido, y especialmente, a la protección de *las minorías de aquellos que Hamilton denominara abiertamente los ricos y bien nacidos*.<sup>4</sup>

Este hecho explica por qué, pese al rechazo a la monarquía, los constituyentes estadounidenses aceptaron una cámara alta o senado integrado por «los mejores» y de alto sentido aristocrático, que se conseguiría con la elección indirecta y una serie de calificaciones como edad mínima y cierta cantidad de años de residencia en

2. Giovanni Sartori explica que la democracia moderna no es «pura y simplemente el gobierno de la mayoría incondicional», sino que ésta es una fórmula abreviada del gobierno de la mayoría *limitada*, «que respeta a los derechos de la minoría» y que permite mayorías cambiantes, es decir, cuyo régimen proporciona una movilidad donde el libre juego de las elecciones permita el tránsito de minorías a mayorías y viceversa. Ver SARTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, vol. 1. Alianza Editorial, 1988, p. 55 y sig.

3. *El Federalista* n.º 10 ha sido considerado el más importante de los escritos en relación con la Constitución estadounidense y pieza fundamental para comprender la estructura orgánica y funcional de este estado. MADISON, James; HAMILTON, Alexander, y JAY, John. *The Federalist Papers*. England: Penguin Classics Books, 1987, p. 122 i 128.

4. GARGARELLA, Roberto. «Crisis de...», *op. cit.*, p. 47.

el estado que los elegía. Esta conjunción de requisitos permitiría que sólo las personas con mayor riqueza accedieran al senado. Condiciones que asegurarían funcionarios «mejor informados y con mayor estabilidad de carácter» según establecía *El Federalista* n.º 62.<sup>5</sup> El senado sería el órgano con vocación de frenar la espontaneidad o la «furia democrática» de la cámara baja.

Con ello lo que se esperaba era que la deliberación de los representantes silenciara la deliberación ciudadana, y ésta es justamente la ventaja con la que gozó la democracia representativa para imponerse en los estados modernos. En consecuencia, el mandato representativo es una medida de estirpe contramayoritaria.

Bernard Chantebout nos recuerda que Rousseau, en el contexto europeo, había sugerido otra alternativa que no fuera el paso por la representación, un sistema del que desconfiaba. Si el voto directo resultaba imposible, los diputados del pueblo no podrían ser «representantes», sino simples «comisarios» investidos de un mandato «imperativo». Es decir, «de un mandato preciso determinando el sentido de su voto sobre la mayor parte de asuntos, con recurso al referéndum cada vez que hubiere duda sobre la voluntad real de los comisionistas».<sup>6</sup>

El mandato imperativo, de fuerte raigambre civil, propuesto por Rousseau establecía que el mandatario es una parte que depende directa e imperativamente del mandante. Proposición que fue terminantemente rechazada por los parlamentarios en Estados Unidos, Francia e Inglaterra.

De hecho, la implicación del pueblo en los debates de los asuntos públicos ya resultaba bastante incómoda para los pensadores políticos del siglo XVIII. En este sentido, Montesquieu, en 1748, expresaba:

«Había un gran vicio en la mayoría de las antiguas repúblicas: es que el pueblo tenía el derecho a tomar resoluciones activas, y que demandaban alguna ejecución, cosa de la cual es enteramente incapaz. El [pueblo] solo debe entrar en el gobierno para escoger sus representantes [...]» (*El espíritu de las leyes*, XI, VI).

Ahora bien, si para la burguesía francesa el mandato imperativo resultaba peligroso, para las clases medias y bajas el mandato representativo cristalizaba un claro engaño al pueblo. La idea del mandato representativo prosperó en Francia sólo con la introducción de un ingenioso artilugio jurídico, lo suficientemente abstracto como para escurrirse de las mentes no formadas y lo suficientemente complejo como para adormecer las mentes instruidas: *la teoría de la soberanía nacional*.

Construida en su esencia por Sieyès, la teoría de la soberanía nacional, introducía, en palabras de Duguit, «el misterio de la santísima trinidad en la ciencia política».<sup>7</sup> Según Sieyès, la soberanía pertenece al pueblo, pero el pueblo entendido como un conjunto en tanto que entidad abstracta que él denomina *nación*:

5. Roberto Gargarella hace un recuento detallado de las múltiples alusiones que los constituyentes Madison, Morris, Pinckney y Baldwin hacen a la riqueza y propiedad que deben poseer los senadores, ídem, p. 66.

6. CHANTEBOUT, Bernard. *Droit constitutionnel et science politique*. París: Armand Colin, 2000, p. 99.

7. Ídem, p. 97.

«El pueblo es la nación. La nación es soberana, pero ella constituye una persona moral distinta de los individuos que la componen y con una voluntad propia.»<sup>8</sup>

La nación entonces goza de ciertas características como la indivisibilidad, con tal suerte que la totalidad de los representantes, al acceder al órgano legislativo, representan a la nación entera, mientras que cada representante por sí solo únicamente se representa a sí mismo. La calidad de representante es atribuida al órgano deliberante y no a sus miembros individualmente. En esto reposa que el diputado no representa directamente a sus electores, ya que no es más que un elemento constitutivo de un órgano que, tomado en su conjunto, representa a toda la nación. «Por lo tanto él [representante] no puede recibir de sus electores ninguna consigna de voto y sólo debe encontrar su inspiración legislativa en su conciencia. Él [representante] ejerce un mandato representativo».<sup>9</sup>

A diferencia del caso francés, Bernard Chantebout explica que en Inglaterra no fue necesaria la elaboración de una teoría tan sutil y refinada para justificar la soberanía del Parlamento y la independencia de los elegidos. Según Chantebout, el Parlamento inglés fue él mismo quien arrancó la soberanía al monarca y se aseguró de devolverla al pueblo, lo que permite a algunos autores ingleses, como Dicey o Blackstone, afirmar que el Parlamento ejerce la soberanía en virtud de su propio derecho y no como mandatario del pueblo. En su discurso a los electores de Bristol en 1774, Edmund Burke se expresó en el mismo sentido que Montesquieu al afirmar que él no admitiría ser limitado por órdenes autoritarias provenientes de su electorado, impulsando en Europa la idea de la democracia representativa.

## **2. Crisis de representación**

Si la eliminación del mandato imperativo significó un progreso en aras de la independencia de los representantes, para los ciudadanos se convirtió en la eliminación del único vínculo posible de control a sus elegidos. No obstante, aunque hubiese permanecido el mandato imperativo, las dificultades fácticas para lograr clasificar, separar y valorar la voluntad ciudadana serían infinitas.<sup>10</sup>

En cualquier caso, la principal diferencia entre las antiguas y las nuevas democracias estriba, como asegura Madison, en «la absoluta exclusión del pueblo en su calidad de colectivo de cualquier participación en las segundas y no en la absoluta exclusión de los representantes del pueblo de la administración en las primeras».<sup>11</sup>

Si la representación del pueblo fuera plena, posiblemente los reclamos de una mayor participación ciudadana no serían legítimos. Pero la representación se torna dudosa porque la fragmentación del tejido social en las sociedades modernas hace difícil tal propósito.

8. Ídem, p. 99.

9. Ídem, p. 100.

10. FENICHEL PITKIN, Hanna. El concepto de representación. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

11. Citado por MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial, 1998, p. 12.

Gracias al estudio de Bernard Manin sabemos que el gobierno representativo ha sufrido múltiples y significativos cambios desde la segunda mitad del XIX. El primero de ellos, considerado de gran impacto, consistió en la extensión del sufragio universal. Esta extensión es posible que acarreará un enrarecimiento de la pretendida homogeneidad de la voluntad general o, por lo menos, evidenció que la voluntad general se había predicado a costa de menguar o ignorar la voluntad de las minorías.

La extensión del derecho al sufragio amplió el número de personas e intereses a representar. De forma concomitante, el advenimiento y consolidación de los partidos políticos de masas apareció como el intermediario natural para canalizar las necesidades e intereses del electorado. Este actor, no observado por los fundadores del gobierno representativo, pasó a ser un elemento más dentro de los constitutivos de la democracia representativa.

La lógica del partido que impulsa con su maquinaria a un candidato se convierte en un condicionamiento a la actuación de éste, limitada por los preceptos y jerarquías que guían el partido en lo que suele denominarse disciplina interna de partidos. Esta relación entre el candidato y su partido se ve preferenciada respecto a otra relación igualmente presente: la del candidato con sus electores. La fidelidad exigida al candidato hacia su partido se ubica por encima de la que éste debe a los ciudadanos que lo eligen.

Determinada por el nuevo papel de los partidos políticos y los programas, esta situación marca la primera crisis del parlamentarismo. Sin embargo, esta crisis fue superada con la percepción de que, si bien los partidos políticos habían provocado la defunción del parlamentarismo originario, el gobierno representativo como tal no había sido destruido en dicho proceso. Sus principios constitutivos, entre ellos la autonomía parcial de los representantes, aún estaban vigentes.

La intermediación de los partidos políticos estableció una nueva forma de representación que con el tiempo llegó a considerarse como la más apropiada para acercar a gobernantes y gobernados. Mucho más democrática que su precedente del pluralismo liberal, esta nueva fórmula conseguiría atar los destinos del partido con la democracia. De esta forma, la legitimidad y credibilidad de los partidos se convirtió en el baremo natural de la buena o mala salud de una democracia específica.

Ahora bien, el proyecto de unidad de los partidos y su necesidad de representar el máximo de intereses comunes como reflejo de la realidad, degeneró, por mera estrategia electoral, en un alejamiento de aquellos intereses que no encajaban en los propios de la clase media, racialmente uniforme y culturalmente cohesionada o, si se quiere, «de la mayoría satisfecha».<sup>12</sup> Con tal suerte que los grupos minoritarios terminaron siendo excluidos de forma endémica de los escenarios de la toma de decisiones públicas y sus intereses y necesidades fueron ignorados, con graves consecuencias para la pretensión «del ideal de representación» de la sociedad.

Por su parte, en las últimas décadas y en forma creciente, los grupos minoritarios han venido instituyendo un proceso de concienciación de sus derechos civiles

12. PORRAS, Antonio J. *Representación y democracia avanzada*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1994, p. 57.

y políticos. Este proceso ha generado varios debates académicos sobre la multiculturalidad; la adquisición de derechos colectivos para grupos étnicos ajenamente discriminados; la extensión de mecanismos de participación ciudadana, así como una representación permanente en los principales órganos de deliberación política. Lo anterior ha impulsado que países como Canadá, Nueva Zelanda y Colombia que, de forma abierta o tácita, han reconocido su multiculturalidad, hayan iniciado procesos de ajuste en sus parlamentos con presencia permanente de tales colectivos.

Pese a estos avances, la lógica de las mayorías también impera en el procedimiento de aprobación de las leyes en el interior del parlamento. Finalmente, esta dinámica cuántica desvirtúa la presencia de los representantes de las minorías que, por su escasa representación, no consiguen influir ni en la agenda política ni tener un peso importante a la hora de decidir.

Si la democracia representativa se muestra inflexible para resolver los problemas que su misma aplicación genera, como es la exclusión de las minorías, ¿podemos considerar otras estrategias para que de forma directa la ciudadanía pueda, en el escenario de la justicia y en igualdad con los poderes públicos, elevar su voz para que ésta sea tenida en cuenta y, en caso de asistirle la razón, excluir aquellas leyes que le perjudiquen o le excluyan?

En este sentido, aceptar las limitaciones de la democracia representativa no significa, de ninguna manera, abandonar las reclamaciones de igualdad en el acceso a la representación. Por lo tanto, la solución que se vislumbra se encuentra en la búsqueda de los medios institucionales necesarios para el reconocimiento explícito y la representación de los grupos oprimidos. Ello implica varios aspectos: financiar públicamente la defensa de estos grupos; ampliar los mecanismos de participación ciudadana en diferentes ámbitos y grados de cobertura; garantizar la representación política por personas del mismo grupo; enfatizar el procedimiento interno de la toma de decisiones mediante el reforzamiento de la deliberación, y por último, establecer el *derecho a vetar* aquellas políticas que afecten directamente al grupo.

Este último factor, el derecho al veto, puede asistirse del supuesto de que:

[...] Cuando minorías permanentes numéricamente débiles, de características culturales, raciales, nacionales y religiosas se enfrentan con una mayoría que rechaza toda cooperación, no es probable que los derechos de esta minoría estén protegidos ni que se tengan en cuenta sus intereses aplicando la norma de «una persona, un voto». En este caso, todos los elementos formales de democracia pueden existir, pero el espíritu puede ser violado o ausente. Según Richard Rose, en una situación semejante la igualdad ante los tribunales y la aplicación por parte de éstos de los derechos legales puede ser una vía mejor que el voto para obtener la plena ciudadanía.<sup>13</sup>

En consecuencia, una de las maneras posibles de paliar las situaciones endémicas de crisis de representación, la conforma la defensa constitucional de los derechos de grupo y el cumplimiento de la constitución mediante la figura del veto ciudadano.

---

13. LINZ, Juan. *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Universidad, 1993, p. 59.



### 3. La acción pública de inconstitucionalidad

La hipótesis que defendemos es que la acción pública de inconstitucionalidad constituye una herramienta de control constitucional y participación ciudadana que proporciona una vía alterna para que los ciudadanos puedan participar en la corrección de las leyes que vulneran la constitución.<sup>14</sup> El veto al legislador con impulso ciudadano debe ser entendido como un mecanismo que perfecciona el modelo de la democracia representativa por su capacidad para incluir en el proceso de toma de decisiones políticas a las minorías, tanto mutantes<sup>15</sup> como estables. Una democracia en la que los ciudadanos participan no solamente en la gestación de las leyes, sino también en la eliminación de las mismas, que aquí opera de manera directa.

En breve, se trata de un control *posterior*, puesto que para su interposición se requiere que las normas a demandar hayan culminado el proceso de formación previsto o su perfeccionamiento. *Concentrado*, porque la competencia para su conocimiento se encuentra, en exclusiva, en cabeza de la Corte Constitucional. *Abstracto*, porque los legitimados para actuar no deben demostrar un grado de afectación de la norma sino meramente su interés en proteger la norma suprema. *Pública*, porque los legitimados para actuar son todos los ciudadanos.

La conjunción de estas características hace que cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos pueda demandar aquellas leyes que consideran que atentan contra los principios de nuevo enfoque de convivencia multicultural y respeto a la diversidad consignados en la constitución. De tal forma que la capacidad inclusiva del diseño procedimental garantiza que estas voces gocen de un escenario privilegiado para la defensa de sus derechos constitucionales. Vista así, la acción pública de inconstitucionalidad constituye un contrapoder donde los insuficientemente representados pueden crear opinión pública que rivalice con la producida por el *statu quo*.

Al permitir la exclusión de las normas que violan el pacto fundacional de los ciudadanos, la acción pública genera un canal que involucra a las minorías, cualesquiera que ellas sean, en el proceso decisorio. Si bien se encuentran con barreras para llevar su voz hasta el auditorio donde se realiza la creación de las leyes, su voz podrá escucharse con toda su fuerza y eco en el proceso de exclusión de la norma. Con ello, estamos defendiendo la teoría de la *interpretación constitucional abierta* impulsada

14. En Colombia, la defensa constitucional de los derechos puede plantearse, por vía general, a través de las acciones de inconstitucionalidad o nulidad dependiendo de si la ofensa de los derechos se origina en una ley o en un acto de la Administración. Cuando de lo que se trata es de violaciones concretas de derechos fundamentales producidas por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, la persona agraviada tiene la posibilidad de hacerse escuchar y proteger sus derechos mediante la acción de tutela, y para violaciones concretas de los derechos sociales, la vía jurídica para su protección son las acciones populares y de cumplimiento.

15. La minoría mutante se integra por todos aquellos ciudadanos que podrían ubicarse dentro de la mayoría, pero que, en razón de ciertos matices propios de la historia personal, condiciones físicas, económicas y sociales, se diferencian *puntualmente* o sólo *coyunturalmente* de los demás. Para profundizar en el concepto de *minorías mutantes* consultar: RODRÍGUEZ PEÑARANDA, María Luisa. «La dificultad contramayoritaria en el caso colombiano. Acción pública de inconstitucionalidad y democracia participativa». *Revista Derecho del Estado*, n.º 8, junio de 2000, p. 244.

por Peter Häberle, cuyo criterio es que «la interpretación o exégesis constitucional es un proceso abierto como tal que además debe seguir cara al futuro».<sup>16</sup>

De este modo, mediante la acción pública de inconstitucionalidad la jurisdicción constitucional ofrece una alternativa real de institucionalización de la capacidad de veto con impulso ciudadano.

### 3.1. ACCIÓN PÚBLICA Y UNIÓN REPUBLICANA (1910-1914)

El enigmático origen de esta institución, puesta en marcha en Colombia el 1910 por un movimiento pocas veces señalado que se autodenominó Nuevo Republicanism, plantea múltiples interrogantes sobre los que todavía desconocemos cuánto es lo que efectivamente podríamos llegar a saber.

Lo que sí sabemos que sabemos es que el punto de quiebra de la tradición política colombiana del recurso a la guerra, toma *de facto* del poder por el vencedor y redacción de una nueva Constitución, se inició a partir de las propuestas políticas aportadas por la Unión Republicana en la primera década del xx. Los fuertes ideales de resistencia civil a la dictadura, tolerancia política, concordia entre los ciudadanos, renuncia al faccionismo y a la guerra civil dejaron una honda huella, aunque excepcional, en la historia constitucional y política colombiana.

Ante el riesgo de desarticulación total del territorio nacional,<sup>17</sup> la Unión Republicana surgió como un grupo político e ideológico que buscaba forjar la paz mediante un acuerdo que incluyera a los partidos políticos liberal y conservador para enmendar la carta suprema y garantizar su continuidad.

Con la aparición de este movimiento se puso fin, en primer lugar, a la Asamblea Constituyente copartípe de la dictadura que regía en el momento. Una vez efectuado el cambio presidencial, el general Ramón González convocó una Nueva Asamblea Nacional compuesta por representantes elegidos por las municipalidades de cada circunscripción electoral. Compuesta en su mayoría por seguidores de la Unión Republicana que, como movimiento independiente, se integró de individuos de los dos partidos, liberal y conservador, la Nueva Asamblea Nacional se instaló el 15 de mayo de 1910.

Este grupo tenía como denominadores comunes su enquistamiento en la naciente elite industrial antioqueña y su deseo de devolver al país el carácter democrático.

16. HÄBERLE, Peter. *Pluralismo y constitución. Estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta*. Madrid: Editorial Tecnos, 2002, p. 89. Esta tesis entra en contraposición con aquella que defiende que son los jueces los únicos que poseen la capacidad interpretativa de la Constitución y las leyes, y el control de constitucionalidad debe circunscribirse a una confrontación entre ambas. Así, Sandra Morelli recientemente ha expresado «[...] cabe precisar que en realidad conceptos de autorizados científicos no constituyen ni un método epistemológicamente válido para la sociología jurídica en cuanto a la finalidad de aprehender el objeto de estudio, ni un método probatorio de recibo para el derecho constitucional cuando de establecer la constitucionalidad de una norma se trata, pues en este último caso el juez constitucional debe realizar un análisis de correspondencia entre la norma superior, la Constitución y la norma acusada». Ver MORELLI, Sandra. *La Corte Constitucional: un papel institucional por definir*. Bogotá: Ediciones Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2001, p. 151.

17. Especialmente evidente después de la pérdida de Panamá en 1903.

Pedro Nel Ospina, conservador de las guerras civiles, pero además iniciador de la industria textil en Antioquia; Mariano Ospina V., de la misma estirpe y perspectiva; Antonio José Restrepo y Libardo López, vinculados por hilos visibles al liberalismo y a los balbuceos de la actividad industrial; Carlos E. Restrepo, que, negándose a ser conservador o liberal, fue como el portavoz jurídico y político del grupo hasta el final de su vida, y Jorge Rodríguez y Alejandro López, desde entonces conductores intelectuales del esfuerzo, como Fidel Cano, allí presente, que era el vocero de la prensa. Todos antioqueños, cosa natural: en Antioquia se iniciaba la industria.<sup>18</sup>

Que los líderes del movimiento republicano tuvieran como cuna común a Antioquia no fue fruto del azar. Este departamento se proyectaba como un bastión económico importante en diversos sectores de la economía: como destacados banqueros del Estado central muy cercanos al sector empresarial de Bogotá,<sup>19</sup> como controladores del comercio de exportación del tabaco y de los medios de transporte,<sup>20</sup> y también en el café que ya se imponía como un cultivo predominante.<sup>21</sup>

Pese a la importancia económica de los antioqueños dentro de una débil economía de exportación, el historiador Daniel Pécaut asegura que esto no significó «de ninguna manera» que los antioqueños estuviesen en situación de imponer un plan político nacional.<sup>22</sup> El poder político de Bogotá permaneció incólume ante la creciente influencia económica de Antioquia, que no llegaba a ser tan crucial en su faceta política como para aspirar a rivalizar con la capital.

En síntesis, esta no-correspondencia entre poder económico y político se convirtió en el motor que alimentaría la necesidad de sentar los cimientos sólidos de una democracia viable, la «verdadera república democrática», y asimismo asegurarse, mediante la toma de medidas ingeniosas jurídica y políticamente, un lugar privilegiado en la escena política y económica.

La desconfianza en las mayorías y la necesidad de introducir elementos en la estructura del Estado que favorecieran a las elites económicas explican que, del mismo modo que en los «padres fundadores» de la Constitución estadounidense, los

18. MESA, Darío. *La vida política después de Panamá. Manual de historia de Colombia*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores, p. 111. Citado por DUEÑAS RUIZ, Óscar José. *Control Constitucional. Análisis de un siglo de jurisprudencia*. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, segunda edición, 1997, p. 140.

19. SAFFORD, F. R. *Commerce and enterprise in Central Colombia, 1821-1870*. Ph. D. Colombia University, 1965, p. 114 y sig. Citado por PÉCAUT, Daniel. *Orden y violencia: Colombia 1930-1954*. Bogotá: Siglo Veintiuno, editores de Colombia, Ediciones Tercer Mundo, 1987, 2 vol., p. 35.

20. LÓPEZ TORO, A. *Migración y cambio social en Antioquia durante el siglo XIX*. Bogotá: CEDE, 1970. Citado por Daniel Pécaut, ídem, p. 35.

21. El café se cultivaba desde hacía años en pequeñas superficies, pero su auge decisivo no empieza verdaderamente sino alrededor de los años ochenta y sobretodo de los noventa del siglo XIX, que continúa acelerándose hasta 1930. Entre 1895 y 1910, el volumen de las exportaciones se triplica; entre 1918 y 1930 vuelve a triplicarse. Para el período 1905-1909, su valor representa el 39% del total de las exportaciones; para 1923-1929, el 69%. Antioquia y Caldas pasan de aportar el 35,4% de la producción nacional de café en 1913 a un 47% en 1932. Ídem, p. 58 a 63. La estabilidad de la dominación oligárquica gracias al café y la incipiente industria se concentra en el territorio que se denominara «el eje cafetero» y que coincidirá con el viejo Caldas, Antioquia y Quindío.

22. PÉCAUT, Daniel. *Orden y violencia...*, op. cit., p. 35-36.

rasgos contramayoritarios fueron considerados imperiosos para el equilibrio del sistema político en los integrantes de la Unión Republicana.

En el caso de los reformistas colombianos, la mencionada desconfianza en las mayorías se agrava en la figura del presidente y del legislador. Por ello, a través de la inserción de medidas contramayoritarias, como el control de constitucionalidad, permitieron que fueran los ciudadanos quienes gozaran del rol más relevante, concediéndole la facultad que bajo su querella se iniciara el control a las leyes y decretos-ley que en su concepto vulneraran la carta suprema. Los republicanos optaron por dar un importante papel a la ciudadanía y dotarla de los medios que le permitieran comprobar el cumplimiento de la Constitución y las leyes por los poderes públicos. Esto explica que, dentro de las motivaciones de su ideario, se manifestara la necesidad de «[...] velar por el respeto de los derechos individuales de los colombianos, reclamando o protestando pacíficamente contra toda violación de esos derechos, cualesquiera que sean las opiniones políticas y la condición social de las víctimas, y procurar que se haga efectiva la responsabilidad de los mandatarios o autoridades que resulten autores de la violación».<sup>23</sup>

De esta forma, la Unión Republicana se desmarcó del liderato estadounidense en el planteamiento de las relaciones del poder público, la toma de las decisiones públicas y la ciudadanía. Los federalistas, ante la amenaza que significaban las mayorías en el Congreso, idearon en el ámbito de la Convención Federal un compromiso común que Bernard Manin resume bajo la denominación «principio de la distinción», que combina meticulosamente un estricto sistema representativo y el esquema de *frenos y contrapesos*.

De conformidad al *principio de la distinción*, se aseguraba «[...] un fuerte distanciamiento entre la ciudadanía y la política: dado el fundado temor de que circunstanciales mayorías se “apropiasen” del sistema institucional (y, en definitiva, del aparato coercitivo estatal) para utilizarlo en su beneficio, se procuró, por un lado distinguir y distanciar a los representantes de los representados, y por otro, fijar cuidados adicionales sobre la rama mayoritaria del gobierno, que era la que corría más riesgos de resultar atrapada por aquellas mayorías facciosas.»<sup>24</sup>

En cambio, entre los reformistas colombianos el espíritu de partido en su máxima expresión, el faccionismo exasperado, no era ya una amenaza sino el infortunado pan de cada día. Para neutralizarlo, el principal líder del republicanismo, Carlos Restrepo, intentó fundar un tercer partido que sirviera de puente ideológico y acercamiento entre los otros dos, liberal y conservador.

23. RESTREPO, Carlos E. *Orientación republicana*. Bogotá: Biblioteca Banco Popular, 1972, t. I, p. 439. En la misma vertiente Carlos Restrepo no dudó en expresar «...Si vieres que me aparto de la ley —exclamó en su discurso al aceptar la Presidencia— gritádmelo muy alto, y si a pesar de todo juzgáis que persisto en el error, conspirad contra mi y salvad la patria». Fernando Uribe Restrepo, prólogo. *Orientación...*, op. cit., p. 15.

24. GARGARELLA, Roberto. «La comunidad igualitaria y sus enemigos. Liberalismo, republicanismo e igualitarismo». En: HERNÁNDEZ, Andrés (compilador). *Republicanismo contemporáneo. Igualdad, democracia deliberativa y ciudadanía*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2002, p. 79.

Nada prueba mejor, una vez más, que el espíritu de partido es absolutamente destructivo del patriotismo, que el espíritu de partido no es otra cosa que una forma de la ausencia de patriotismo, que el hombre de partido subordina la patria a su partido, y sacrifica la patria a sus odios de secta; y que, al contrario, en los tiempos modernos, quien dice *republicano* dice *patriota*; que el republicanismo no es otra cosa que el instinto patriótico que se rebela y reacciona —dominándolas— contra todas estas pasiones egoístas que franquean complacientemente las fronteras de la patria, pero que, en cambio, instalan enérgicamente en el seno del país gobiernos de guerras civiles y la guerra civil permanente.<sup>25</sup>

Conociendo la influencia económica de los integrantes de la Unión Republicana, ¿cómo explicar que este grupo llegara a poner en riesgo sus propios intereses, dando amplios poderes a los ciudadanos?

Para responder esta pregunta es necesario poner el lente de aumento en el concepto de ciudadanía. Mientras que los estadounidenses optaron por una concepción abierta de la misma, entendida como un derecho universal y no excluyente, los reformistas colombianos de principios del siglo xx, y bajo la perspectiva del republicanismo clásico, apostaron por dotar de amplios poderes a la ciudadanía pero restringiendo su detentación. Paradoja que se aclara cuando verificamos que, lejos de ser una acción con vocación popular, como su nombre lo sugiere, se trataba de una acción centrífuga, de oposición al poder legislativo centralizado en Santafé de Bogotá y dirigida a reforzar los poderes de los privilegiados de otras regiones.

La ciudadanía restringida de la Constitución de 1886 es mantenida inexcusablemente por los republicanos colombianos. Según lo dispuesto en el artículo 44 del acto legislativo n.º 3 de 1910, poseían el *status* de ciudadanos todos los hombres<sup>26</sup> que supieran leer y escribir, o tuvieran una renta anual de trescientos pesos, o propiedad raíz por valor de mil pesos, a quienes se facultaba para elegir directamente al presidente de la República y representantes.<sup>27</sup>

La elevada cualidad de alfabeto o propietario limitaba la condición ciudadana a una oligarquía estrecha que excluía al pueblo y las mayorías. Por ello, la acción pública de inconstitucionalidad, en sus inicios, sólo se confió a una elite que teniendo acceso a la representación política, rivalizaba con el poder central por competitividad económica.

Por otra parte, que este movimiento pacífico se autodenominara «republicano» no deja de plantear ciertas preguntas. La Unión Republicana plantea una vuelta al mismo ideal republicano que de forma persistente estuvo en las mentes de los líderes

25. RESTREPO, Carlos E. *Orientación...*, op. cit., t. I, p. 45.

26. La norma no lo dice expresamente sino tácitamente porque habla sólo de *ciudadanos*, refiriéndose al género masculino.

27. La exclusión de la mayoría de los habitantes del territorio nacional de la condición de ciudadanos se mantendría hasta la reforma de 1936 en la que los liberales le devolverían al país la igualdad de sufragio que los constituyentes del 86 habían restringido. El sufragio universal (art. 33) sería el sistema de elección del presidente de la República, representantes al Congreso, diputados a las Asambleas y consejeros municipales. La ciudadanía sería aún aplazada para las mujeres dos décadas más, ya que consiguieron la igualdad política mediante el plebiscito de 1957.

independentistas,<sup>28</sup> pero alejando los vicios que esta forma de gobierno generaba y que había permitido la instalación de ejecutivos marcados por el autoritarismo.

### 3.2. EL CUÑO IDEOLÓGICO REPUBLICANO

Una mirada retrospectiva de las reformas emprendidas por la Unión Republicana nos permite distinguir la influencia del manto ideológico de autentico cuño republicano en su aspecto político que rescata fundamentos importantes de la teoría clásica de la república. Asimismo, en ciertas premisas coincide fuertemente con las bases del republicanismo político renovado que ha hecho aparición en la reciente teoría política contemporánea. En su aspecto económico los republicanos colombianos manifestaron su simpatía por la teoría económica de origen liberal conforme al sistema de organización de los procesos de producción capitalista.

Al parecer, la Unión Republicana transitó en medio de las corrientes dominantes del pensamiento político sin decantarse exclusivamente por una de ellas. Por una parte, profesaba un liberalismo a ultranza en el sentido de establecer un cúmulo de derechos donde el Estado no interviene y, por otra, entregaba a los ciudadanos instrumentos para desafiar las leyes de sus representantes.

En su manera de entender la República, estableció una tercera vía que, siendo eminentemente liberal en el proyecto económico, cuele aspectos importantes de la república clásica en la relación con los ciudadanos y atributos de la ciudadanía. Esta característica, la defensa de los derechos individuales, parece restarle al Nuevo Republicanismo su prosapia republicana. Sin embargo, Carlos Restrepo se concentró en la defensa de los valores que no son apropiadamente considerados individuales sino sociales, como la tolerancia, educación para todos sin distinción social, el no-faccionismo, el patriotismo, el amor al trabajo... Valores, todos ellos, impregnados de un conocido aroma republicano,<sup>29</sup> al igual que el derecho a la libertad de prensa.

28. Un análisis bastante atractivo sobre el republicanismo hispano que fundaron los líderes independentistas es el realizado por GUERRA, François-Xavier. «La identidad republicana en la época de la Independencia». En: *Museo, memoria y nación. Misión de los museos nacionales para los ciudadanos del futuro*. SÁNCHEZ GÓMEZ, Gonzalo i WILLS OBREGÓN, María Emma (compiladores). *Memorias del Simposio Internacional y IV Cátedra Anual de Historia «Ernesto Restrepo Tirado»*. Bogotá: Museo Nacional de Colombia, 2000, p. 255-283.

29. El Nuevo Republicanismo, también imaginó y recreó un proyecto de construcción nacional de inspiración antioqueña donde el ciudadano ideal acogía una serie de valores no menos normativizados que los de Núñez. «Devoción a la Iglesia católica, “blancura”, legitimidad, matrimonio y capitalismo». Valores en oposición a ciertas tradiciones y prácticas consideradas periféricas, asociadas con los costeños o personas asentadas en el Caribe y el Pacífico colombiano, como «el concubinato o unión libre, la prostitución, la vagancia, la migración estacional, la ausencia de propiedad privada o de asentamientos agrícolas permanentes, la disidencia política y la falta de una identificación prioritaria con el culto católico». Este proyecto cultural condicionaba: «[...] el acceso a la caridad, la educación, los servicios públicos, la movilidad social y la participación política [...] (a) la aceptación de nociones «burguesas» que regían el orden social.» Para profundizar en ello, consultar ROLDÁN, Mary. «Violencia, colonización y la geografía de la diferencia cultural en Colombia». *Análisis Político*, núm. 35 septiembre/diciembre 1998. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, p. 3-25.

Anticipándose a su tiempo, la Unión Republicana consiguió consolidar e institucionalizar un nuevo espacio para el diálogo, cuyo resultado tuviera consecuencias directas en la toma de decisiones públicas.<sup>30</sup> Los propulsores de la *acción pública* imaginaron una estrategia de disenso y consenso donde el ciudadano puede, una vez expedidas las leyes o decretos con fuerza de ley, dirigirse ante otra autoridad neutral, cuya tarea sea vigilar el cumplimiento de la Constitución. Éste es un escenario donde el ciudadano se encuentra en condiciones de libertad e igualdad con los otros ciudadanos y con los representantes de los poderes públicos para dialogar. La palabra del ciudadano, sin representantes ni intermediarios, puede arribar a las más altas esferas del Estado para revisar las leyes que considere injustas y que, una vez debatidas, se revestirán de una legitimidad preeminente.

Recordemos que para J. Habermas el espacio público tiene que apoyarse en una base social en la que los iguales derechos de ciudadanía hayan cobrado eficacia social. Este autor coloca el listón alto a la hora de cualificar la deliberación ya que la solidaridad entre extraños, que excluya la violencia, será posible únicamente si existe una sociedad que haya superado las barreras sociales y goce de una igualdad real.<sup>31</sup> Como si esto fuera poco, Habermas cree que, aún instalando una sociedad comunicativa e igualitaria en términos sociales, ésta deberá enfrentarse a las restricciones comunicativas, cognitivas y motivacionales a las que están sujetas la política deliberativa y la transformación del poder comunicativo en poder administrativo.<sup>32</sup> Es decir, no basta con una igualdad social sino que también es deseable una igualdad intelectual, emocional y comunicativa de ciudadanos ideales para un diálogo ideal. Tan estricto presupuesto de la igualdad total como prerequisite de la deliberación se convierte en una condición que podría llegar a invalidar la deliberación. Pero aun satisfaciéndola, todavía no nos informa sobre cómo un diálogo reflexivo surgido entre iguales podría articularse e influir en la toma de decisiones públicas.

En este sentido, el Nuevo Republicanismo proyectó que ese diálogo se daría entre iguales, por lo menos socialmente, dadas las restricciones que sobre la ciudadanía pesaban en la época. Lo cierto es que, con los años, la acción pública se transfor-

30. Analizando el cuño republicano desde una perspectiva política moderna, el filósofo J. Habermas considera que para alcanzar el mutuo entendimiento entre los ciudadanos no basta con la formación de la voluntad política en los órganos del estado, como es el parlamento. Para la política, «entendida como una praxis de autolegislación cívica, el paradigma no es el mercado sino el dialogo». Sin embargo, empíricamente el republicanismo habermasiano se queda corto a la hora de explicitar cuales son esos otros espacios donde la deliberación pueda desarrollarse de manera institucionalizada. De hecho, Habermas autorestringe el ámbito de la deliberación a no todas las instituciones sociales y ni siquiera para todas las instituciones estatales. E inclusive distingue la práctica deliberativa en dos ámbitos, el de formación de la opinión y el de toma de decisiones. Por supuesto, siempre podemos hacer una práctica deliberativa abierta e inclusiva en espacios públicos, pero también en los privados que surgen de manera más o menos espontánea: en la escuela, en la prensa, en las asociaciones, en el trabajo, en congresos, etc., pero cuyo problema fundamental es la estructura anárquica que detentan y la dificultad para introducirse e influir la toma de decisiones públicas.

31. HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*. Valladolid-España: Editorial Trotta, 2000, p. 385.

32. Ídem, p. 406.



maría en un instrumento transgresor que visualiza ciudadanos de carne y hueso. Ciudadanos educados desigualmente y enfrentados a grandes barreras sociales pero que pueden, mediante la acción pública, explicar sus razones desde su propia posición social. La acción pública, lejos de exigir una igualdad real, busca neutralizar la innegable y por lo demás vergonzosa desigualdad que impera en Colombia. Justamente, esa distribución desigual de recursos y su correlato de desigual poder decisional –tan notorios en los órganos principales de toma de decisiones políticas por los grupos de interés– son, en el espacio de la justicia, invisibles.

Por ende, si bien la igualdad social que Habermas exige para esa deliberación<sup>33</sup> es drásticamente insatisfecha en Colombia, el espacio en que se surte la acción pública consigue que los convocados a participar apoquen las ventajas de sus posiciones sociales para efectos de influir en la decisión final. A la vez, este espacio judicial permite a los participantes que resalten sus diferencias, que cuenten sus vivencias, que realcen su condición de clase, que comuniquen y transmitan su percepción de las leyes y la Constitución desde el lugar que ocupan, para que sean precisamente estas razones las que condicionen la decisión y no el peso social de los participantes.

En este sentido, la acción pública establece un esquema político que combina una forma de crear y canalizar la opinión pública ciudadana para influir en la toma de decisiones públicas, desafiando la decisión y opinión de sus representantes, y ello sin colapsar al Estado y sin atiborrar a los ciudadanos. La aplicabilidad que proporciona la *acción pública* dentro de la política deliberativa es suficiente para reservar, dentro de la teoría política, un lugar privilegiado para el movimiento Nuevo Republicanismo.

### 3.3. LA RESACA REPUBLICANA

El periodo de reajuste constitucional generado por la Unión Republicana y promisorio en sus inicios se desvaneció prontamente. Su principal promotor, Carlos Restrepo, al hacerse con la presidencia en el inmediato periodo posterior a las reformas en los años 1910-1914 se resistió a realizar, de manera separada, alianzas permanentes con los partidos tradicionales. Así, primero rechazó una propuesta del clérigo para la formación de un partido conservador-católico<sup>34</sup> y más tarde una oferta del general Rafael Uribe Uribe para fusionar el partido liberal y el republica-

33. Las altas condiciones que exige Habermas para su política deliberativa son sencillamente ideales y por lo tanto algunos países podrán acercarse más o menos a ese ideal, pero está claro que ninguno lo satisface plenamente. Sin embargo, previamente he de alertar que uno de los problemas metodológicos al que nos tenemos que enfrentar al estudiar las sociedades no prósperas económicamente y carentes de liderazgo internacional es la utilización de autores que escriben para países desarrollados y que no obstante poseen una gran influencia en países en vías de desarrollo. Posiblemente la sola implementación de estos autores para un contexto subdesarrollado sea de entrada una equivocación. Pero he decidido asumir este riesgo.

34. La propuesta vendría de Antonio José Uribe en nombre del arzobispo Herrera Restrepo a tan sólo un mes de que Carlos Eugenio Restrepo ocupara la presidencia. Para mayor profundidad sobre las consecuencias de su negativa, consultar su obra: RESTREPO, Carlos Eugenio. *Orientación...*, op. cit., 2.º t., p. 88 y sig.

nismo.<sup>35</sup> Con tal suerte que las reiteradas negativas de Restrepo consiguieron que los dos partidos tradicionales se unieran, aunque sólo fuera estratégicamente, para derrotar al Nuevo Republicanismo.

Los principales obstáculos con los que se encontró el ideario republicano fueron tanto las prácticas y usos de los partidos tradicionales, acostumbrados a la rapiña electoral que sin recato promovían la violencia política, como los problemas de índole económico. Sobre este aspecto, en los albores del siglo xx Colombia era un país en el que los cimientos de la estructura económica estaban aún por fijarse, mientras que la desigualdad social cabalgaba sin frenos. La opción económica republicana acogió en su seno la visión más radical del liberalismo económico, con un individualismo insostenible bajo la mirada de un estado neutro e indiferente. A los problemas económicos y sociales crecientes se les brindaba únicamente respuestas políticas formales, acuerdos bipartidistas, reformas constitucionales y estado de derecho.<sup>36</sup>

La Unión Republicana nace y muere en el mismo instante en que logra sus objetivos. En realidad, «más que un partido, el republicanismo había sido una coalición provisional de la oligarquía moderada de ambos partidos empeñada en la reforma del sistema político. Realizada ésta, parecía difícil justificar la permanencia del grupo, y los políticos más doctrinarios promovieron la reagrupación de los antiguos partidos».<sup>37</sup>

El ideario progresista republicano degeneró en un periodo despectivamente denominado como *democracia oligárquica*,<sup>38</sup> término que haría carrera en la vida política nacional y que persistiría durante lustros como sello de identificación de una añeja democracia excluyente y dirigida a beneficiar a unos pocos: la elite económica e intelectual.

35. Ídem, p. 97 y sig.

36. La perspectiva económica de la Unión Republicana más parece acercarse al *libertarismo* anglosajón (Nozick) y latinoamericano de Apuleyo Mendoza y Vargas Llosa. Los libertaristas *defienden las libertades de mercado, y exigen la limitación del papel del Estado en cuanto a políticas sociales*. KIMLICKA, W. *Filosofía política contemporánea. Una introducción*. Barcelona: Ariel Ciencia Política, 1995, p. 109; sin duda bastante distante del ideario contemporáneo republicano donde la igualdad y la justicia deben siempre apoyarse en la solidaridad, para cuyo propósito el estado debe intervenir sin dominación. Ver PETTIT, Philip. *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Barcelona: Paidós, 1999.

37. MELO, Jorge Orlando. «La república conservadora». En: *Colombia hoy*. Siglo Veintiuno Editores de Colombia. 1978, p. 70.

38. El término «democracia oligárquica» ha sido permanentemente empleado para explicar la longevidad de la democracia civil restringida y el recurso a la violencia, acusándose a la oligarquía colombiana de un poderío excepcional. Sin embargo Daniel Pécaut, alejándose de tal presupuesto, ha puesto sobre el papel la ambigüedad del vocablo «oligarquía» en el caso colombiano. «Si se refiere a la concentración del poder económico, éste es en 1930 indudablemente menor en Colombia que en los países latinoamericanos en los que el desarrollo hacia el exterior es más antiguo e intenso. Si se designa la fusión del poder económico con el político, su empleo conduce a poner en evidencia el papel tan importante de algunas grandes familias en ambos dominios, pero lleva a hacer caso omiso de la considerable autonomía de la escena política, que es lo único que permite entender las pasiones partidistas. [...] si se remite a la simple monopolización del poder político, se expone a subestimar la considerable influencia del personal intermedio, cuya renovación es a menudo rápida». Consultar, PÉCAUT, Daniel. *Orden y violencia...*, op. cit., p. 18.

Del gran ideario, sólo dos aspectos lograrían trascender su tiempo y convertirse en el principal legado de este movimiento:

En primer lugar, demostrar que las elites y partidos políticos pueden pactar, pese a sus diferencias, para resolver conflictos de gran envergadura y de manera alternativa. Como aseguraba el profesor Gerardo Molina, «las reformas constitucionales de 1910 forman parte todavía de la estructura del Estado, y sobre todo se ha afianzado la idea, victoriosa en esa fecha, de que toda carta fundamental debe ser el producto del entendimiento de los partidos que se reparten el dominio de la república.»<sup>39</sup>

Esta estrategia permitió que Colombia pasara a ser considerada como uno de los escasos países con sistema presidencial y democracia consociativa.<sup>40</sup> Los años agregarían que también en los acuerdos deben incluirse la voz de los marginados social y políticamente. Sin ellos, los acuerdos están condenados al fracaso y la transitoriedad.

En segundo lugar, instituir la *acción pública de inconstitucionalidad*. La innovación constitucional que supuso para Colombia y la justicia constitucional la instalación de esta acción fue, durante años, apocada por la estrechez en su uso. En efecto, el acceso escalonado a la condición ciudadana tendría un efecto adormecedor de la institución de la acción pública que sería infrautilizada por décadas y mantenida por mera inercia institucional.

El desconocimiento de la acción pública por parte de la mayoría de los ciudadanos había hecho de esta institución un instrumento de la elite intelectual, política y jurídica. Las cualidades y real implementación de esta acción surgieron, como un ave fénix de entre las cenizas de la Constitución de 1886, con el nacimiento de la Constitución de 1991.

A manera de conclusión, el análisis del origen del movimiento Unión Republicana y sus integrantes nos permite reconstruir el contexto en el cual parecía tener sentido la formación de este partido, fugaz pero pertinente, que produjo uno de los más importantes ajustes a las tradiciones del sistema político colombiano. Al parecer, la denominación *republicana* no fue aleatoria y resulta coherente con postulados importantes predicados por la *ancienne* teoría política republicana, en especial sobre la amplia esfera participativa de la ciudadanía que contrasta con una estrecha visión sobre quienes podían ostentarla. Asimismo, es congruente con planteamientos recientemente reformulados, como por ejemplo sobre la necesidad de establecer controles de constitucionalidad para la defensa de la democracia deliberativa,<sup>41</sup> por los republicanos de última generación. No obstante, aunque la Unión Republicana sea consecuente con la tradición ideológica de auténtico cuño republicano, este

39. MOLINA, Gerardo. *Las ideas liberales de Colombia...*, op. cit., p. 287.

40. En este sentido consultar la obra de DAHL, Robert A. *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Ediciones Paidós, 1993, p. 307-309.

41. Pettit explica en su obra que para restringir la dispersión del poder y evitar que las autoridades pasen a ser poderes arbitrarios que pongan en peligro la estabilidad de la república, las decisiones legislativas deben ponerse en manos de cámaras distintas y la condición del imperio de la ley debe estar motivada independientemente, provocando diversos modos de rendición de cuentas entre poderes, dentro de los cuales se encuentra el control de constitucionalidad a la ley. Ver PETTIT, Philip. *Republicanism...*, op. cit., p. 300 y sig.

hecho nos dice algo, pero no todo, para comprender cuáles fueron las fuentes de inspiración que sirvieron de base para que este movimiento político ideara y llevara a cabo la instalación de la acción pública y no otro mecanismo participativo.

Las reformas impulsadas por el Nuevo Republicanismo consiguieron, en el contexto colombiano, generar alternativas de conciliación entre la democracia representativa y el elemento ciudadano. Con sus propuestas, los reformistas colombianos lograron adelantar estrategias que reforzaran los ya perceptibles flancos débiles de la democracia representativa y que ahora, como nunca antes, gozan de mayor vigencia. Por ello, con la *mise en oeuvre* de la acción pública, los republicanos colombianos propusieron una opción, viable y esperanzadora, de resolución de aquellas críticas que en su época planteaba la república y algunas otras que florecerían casi un siglo más tarde, en el sentido de reclamar mayor participación ciudadana en el control y toma de las decisiones públicas.

## *Les relacions del Govern de la Generalitat amb el Parlament de Catalunya*

NÚRIA RAMON I GARCIA, *Departament de Governació i Relacions Institucionals*

Per tal d'abordar de manera adequada com es relacionen en l'actualitat els poders legislatiu i executiu catalans cal fer, en primer lloc, una referència especial al marc constitucional i estatutari vigent.

Certament, la configuració del nostre sistema parlamentari és fruit de l'ampli consens assolit –tant en l'àmbit estatal com en el català– a la darrereria del segle passat en l'anomenada *etapa de la transició* per tal de superar una època molt difícil de la nostra història més recent, com és la dictadura franquista.

Com a conseqüència d'aquesta dinàmica, l'any 1978 es va aprovar la Constitució, que esdevé el pilar, el fonament, del nostre sistema democràtic. I, en aquest sentit, cal assenyalar expressament que el capítol III del títol VIII de la Carta Magna incideix, en el marc de l'anomenada *organització territorial de l'Estat*, en els diversos mecanismes per a la constitució de les comunitats autònomes, en les competències que inicialment o posteriorment poden assumir i en l'organització institucional autonòmica bàsica.

Entre altres qüestions i dins dels termes establerts per la Constitució, l'Estatut d'autonomia de Catalunya, com a norma institucional bàsica de la nostra comunitat, regula a bastament les institucions que conformen la Generalitat, i també el catàleg de competències que li corresponen.

Així mateix, la Llei 3/1982, del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat, estableix les funcions que pertocquen a cadascun d'aquests òrgans i, a la vegada, fa una referència especial a les relacions entre aquests dos poders.

En aquesta mateixa línia, el Reglament del Parlament de Catalunya delimita, molt més acuradament, les relacions entre l'executiu i el legislatiu catalans i és la norma, per no dir l'instrument, de consulta obligada i d'aplicació més efectiva en aquest àmbit en cas de conflicte o de dubte, o per a qualsevol aclariment.

D'altra banda, cal tenir molt present que la confluència de funcions entre els poders legislatiu i executiu és una tendència comuna en la major part dels països del nostre entorn, que pren una rellevància especial en els països en què el grup parlamentari que dona suport al Govern no té una majoria suficient a la Cambra.

A Catalunya, el fet que l'executiu sigui el promotor de la major part de les lleis aprovades i que cada vegada amb més freqüència el legislatiu adopti mocions i re-

solucions que insten el Govern a fer una determinada actuació, ens dóna una idea de la transformació que s'ha produït, en la pràctica, de la teoria clàssica de la divisió de poders.

Després de més de vint anys de restauració de la Generalitat i les seves institucions, es perceben canvis tant en l'evolució de la producció legislativa com en alguns dels mecanismes amb què compta el Parlament per a exercir una de les funcions que en els darrers anys ha anat guanyant més protagonisme, com és l'impuls i el control del Govern.

D'acord amb les consideracions que s'han esmentat, a continuació s'aborden detalladament les relacions del Govern de la Generalitat amb el Parlament de Catalunya des de diferents vessants: d'una banda, l'activitat legislativa i, de l'altra, el control i l'impuls de l'acció política de govern.

Això no obstant, no podem obviar l'actual context polític, motiu pel qual es fa necessari emprendre una concisa, però alhora entenem que interessant, valoració global –a manera de balanç– d'aquestes relacions des de la recuperació de les nostres institucions fins a l'actualitat, un cop exhaurida pràcticament la VI legislatura.

### **L'activitat legislativa**

D'acord amb les previsions estatutàries, la Generalitat està integrada pel Parlament, el president de la Generalitat i el Consell Executiu o Govern. No podem obviar, però, que entre les funcions que la nostra norma institucional bàsica atorga al Parlament, en sintonia amb la teoria clàssica de la divisió de poders, hi ha la d'exercir la potestat legislativa, aprovar els pressupostos, i impulsar i controlar l'acció política i de govern.

I, de la mateixa manera, aquestes atribucions es reproduïxen literalment en la Llei 3/1982, del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat, i en el Reglament del Parlament de Catalunya.

Que la Cambra catalana monopolitzi l'activitat legislativa no vol dir que no rebi en cap cas la intervenció o la influència d'altres òrgans institucionals. Així, pel que fa a la iniciativa legislativa, a més de correspondre als diputats, també s'atribueix al Consell Executiu o Govern. A més a més, cal tenir present que l'elaboració del Projecte de Llei del pressupost de la Generalitat és una competència, en tot cas, del Govern.

I en els termes que, d'acord amb l'Estatut, estableixen les lleis de Catalunya, la iniciativa legislativa també pot ésser exercida pels òrgans polítics representatius de les demarcacions supramunicipals de l'organització territorial de Catalunya i per iniciativa popular.

Tanmateix, en supòsits certament excepcionals, com és el cas de la reforma de l'Estatut, es restringeix la iniciativa legislativa al Parlament i al Govern, sempre d'acord amb els articles 56 i 57 de l'Estatut d'autonomia.

A continuació, es fa una breu anàlisi del nombre de lleis, i del seu contingut, que el Parlament de Catalunya ha aprovat des de la restauració de la Generalitat i fins al mes de juny de 2003.

Ens trobem, en definitiva, amb una Cambra molt productiva legislativament, en què el nombre de lleis aprovades ascendeix a 461. És important destacar, així mateix,

que aquesta productivitat legislativa s'ha anat mantenint al llarg d'aquests vint-i-tres anys i, fins i tot, amb una marcada tendència a créixer en aquesta VI legislatura, ja que fins a l'actualitat s'han aprovat un total de 107 lleis.

| <i>Lleis aprovades</i> | <i>I leg.</i> | <i>II leg.</i> | <i>III leg.</i> | <i>IV leg.</i> | <i>V leg.</i> | <i>VI leg.</i> |
|------------------------|---------------|----------------|-----------------|----------------|---------------|----------------|
| Projectes de llei      | 64            | 73             | 77              | 40             | 60            | 82             |
| Proposicions de llei   | 14            | 9              | 2               | 4              | 11            | 25             |
| Total                  | 78            | 82             | 79              | 44             | 71            | 107            |

Font: Direcció General de Relacions amb el Parlament

Des del punt de vista quantitatiu es pot afirmar, en termes generals i llevat del cas puntual de la IV legislatura, que hi ha un increment continu i estable de l'activitat legislativa al llarg de les diferents legislatures.

Des del punt de vista qualitatiu, i seguint tendències que es donen en el parlamentarisme actual, el contingut de les lleis aprovades en el si del Parlament de Catalunya ha sofert una transformació i s'ha passat de l'aprovació de lleis més generals i abstractes (com ara la Llei de política territorial) a lleis de caràcter més tècnic o més especialitzades, que afecten un sector o un col·lectiu concret (per exemple, la creació de col·legis professionals, sobre el personal de l'Administració o, més recentment, la Llei del taxi).

En general, aquestes lleis de caràcter sectorial no plantegen dificultats excessives a l'hora de ser aprovades, ja que normalment donen satisfacció a les necessitats reals dels sectors afectats, que, a més a més, solen fer aportacions prèvies.

És evident que aquesta transformació en el contingut de les lleis del Parlament respon a l'evolució que segueixen les necessitats o prioritats detectades pel legislador, que tenen a veure també amb la conjuntura política.

Així mateix, té cert sentit que en els inicis del Parlament fossin objecte de regulació les grans polítiques i que, actualment, aquest tipus de normes hagin disminuït en nombre o bé que, passats uns anys, hagin de ser modificades. En els primers anys de vida de la Cambra catalana, la major part de les lleis que s'aprovaven eren sobre polítiques sectorials (el 52% en la I legislatura: Llei de política territorial; Llei de normalització lingüística; Llei de la higiene i el control alimentaris) i també institucionals (el 19%: Llei del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat; Llei del Síndic de Greuges; Llei de la Sindicatura de Comptes).

Actualment, les modificacions d'aquelles lleis han passat a ser protagonistes de bona part dels ordres del dia del Ple del Parlament. En la VI legislatura, per exemple, el 24% de les lleis aprovades van ser lleis de modificació d'altres lleis.

| <i>Contingut de les lleis</i>   | <i>I leg.</i> | <i>%</i> | <i>VI leg.</i> | <i>%</i> |
|---------------------------------|---------------|----------|----------------|----------|
| Modificacions                   | 4             | 5        | 26             | 24       |
| Institucions/organismes         | 15            | 19       | 16             | 15       |
| Economia, finances i pressupost | 19            | 24       | 13             | 12       |
| Sectorials                      | 40            | 52       | 52             | 49       |

Font: Direcció General de Relacions amb el Parlament



Pràcticament el 77% de les lleis que el Parlament ha aprovat tenen com a origen projectes de llei del Govern. Així doncs, a Catalunya se segueix una tendència que és comuna a les assemblees legislatives del nostre entorn: el Govern esdevé el principal impulsor de l'activitat legislativa.

Aquesta dada no significa que els diferents grups amb representació parlamentària no presentin proposicions de llei –sí que en presenten, tot i que en percentatges globalment inferiors als projectes de llei–, sinó que el fet que aquestes prosperin o no depèn bàsicament d'altres circumstàncies alienes a qui està legitimat per a presentar una iniciativa legislativa.

Entre els diversos motius o causes que comporten que una determinada proposició de llei no tiri endavant destaquen, principalment, que una majoria s'hi hagi oposat quan se n'ha debatut la presa en consideració, que el mateix grup parlamentari que l'ha presentat hagi considerat més oportú retirar-la (per exemple, perquè s'ha acordat que es creï una ponència que elabori un text conjunt) o que el Govern s'oposi a la tramitació de la iniciativa (quan l'aprovació d'aquesta pugui comportar augment de crèdits o disminució dels ingressos del pressupost en curs).

Tal com ja s'ha posat de manifest a l'inici, els òrgans polítics representatius de les demarcacions supramunicipals de l'organització territorial de Catalunya també poden exercir la iniciativa legislativa.

Aquesta possibilitat no es va dur a terme en el si de la Cambra catalana fins al 30 d'abril de 2002, quan el Consell Comarcal de la Cerdanya va presentar una proposició de llei per a l'elaboració d'una llei específica per a aquest territori, que actualment és en fase de tramitació.

Pel que fa a la iniciativa legislativa popular, en xifres globals i fins al període de sessions passat, s'han impulsat sis proposicions de llei (tres en la V legislatura i tres en aquesta darrera). Això no obstant, només dues han prosperat i han esdevingut llei: una de suport a les seleccions esportives catalanes i una altra sobre la prohibició de la incineració de residus.

Cal concloure, si més no, que en termes generals la major part de les lleis que s'aproven al Parlament de Catalunya ho són amb un alt grau de consens entre els grups, sobretot les que tracten sobre temes més concrets o tècnics, ja que prèviament a la discussió en el Ple s'ha arribat a un consens bastant ampli, sobretot en la comissió corresponent.

## **El control i l'impuls de l'acció política de govern**

Com a conseqüència de l'actual sistema de divisió de poders, el Parlament de Catalunya exerceix la potestat legislativa, de la mateixa manera que al Consell Executiu o Govern li corresponen les funcions executives i administratives.

Ara bé, no és l'única funció que la Cambra catalana té atribuïda com a pròpia, ja que també li corresponen, entre altres, l'impuls i el control de l'acció política i de govern.

El nostre Estatut d'autonomia estableix, de manera inequívoca, que el Parlament representa el poble de Catalunya i exerceix la potestat legislativa, aprova els pressupostos, impulsa i controla l'acció política de govern i exerceix les altres competèn-

cies que li siguin atribuïdes per la Constitució i, d'acord amb ella i l'Estatut, per la llei que aprovi el Parlament.

En aquest sentit, els instruments de control i impuls de l'acció política de govern de què disposa el Parlament són diversos. No obstant això, la frontera entre els mecanismes de control i els d'impuls no sempre és clara a la pràctica i, pel que fa al terreny teòric, tampoc no hi ha acord unànim sobre aquesta qüestió.

Genèricament, es consideren iniciatives de control la moció de censura, la qüestió de confiança, les interpel·lacions, els debats generals, la reprovació dels consellers, les preguntes i les sol·licituds d'informació, les comissions d'investigació i les compareixences. Si observem escrupolosament aquesta divisió, ens quedarien com a instruments d'impuls les proposicions no de llei, les resolucions i les mocions.

|                                    | <i>I leg.</i> | <i>II leg.</i> | <i>III leg.</i> | <i>IV leg.</i> | <i>V leg.</i> | <i>VI leg.</i> |
|------------------------------------|---------------|----------------|-----------------|----------------|---------------|----------------|
| Resolucions <sup>1</sup>           | 92            | 71             | 158             | 151            | 870           | 1.794          |
| Mocions                            | 79            | 30             | 68              | 91             | 163           | 233            |
| Interpel·lacions presentades       | 217           | 190            | 339             | 471            | 546           | 1.121          |
| Preguntes presentades <sup>2</sup> | 1.007         | 2.470          | 13.328          | 9.334          | 15.574        | 14.286         |

<sup>1</sup> Només les subsegüents a proposicions no de llei.

<sup>2</sup> Inclou preguntes orals i escrites. No inclou les dirigides al president de la Generalitat.

Font: Direcció General de Relacions amb el Parlament

Cal remarcar l'impressionant evolució del nombre d'algunes iniciatives parlamentàries presentades al llarg d'aquestes sis legislatures. Com és de veure, aquest tipus d'iniciatives no legislatives han sofert un fort i constant augment en la Cambra catalana (ja des de la III legislatura i llevat de determinades iniciatives de la IV legislatura), fet que dona una idea de l'important paper que han anat adquirint en els darrers anys.

Després d'haver fet una aproximació global i de situació al voltant dels mecanismes parlamentaris de control i d'impuls de l'acció política i de govern, a continuació s'analitzen de forma separada.

## PREGUNTES

L'augment d'aquest tipus d'iniciatives és substancial i progressiu al llarg de les diverses legislatures. Així, de les 1.007 preguntes presentades en la I o les 2.470 presentades en la II, passem a 13.328 en la III i a les més de 15.000 en la V. Durant l'actual legislatura, i fins al juny de 2003, se n'han presentat més de 14.000. Aquestes xifres inclouen preguntes a respondre per escrit i també preguntes a respondre oralment en el Ple i en comissió.

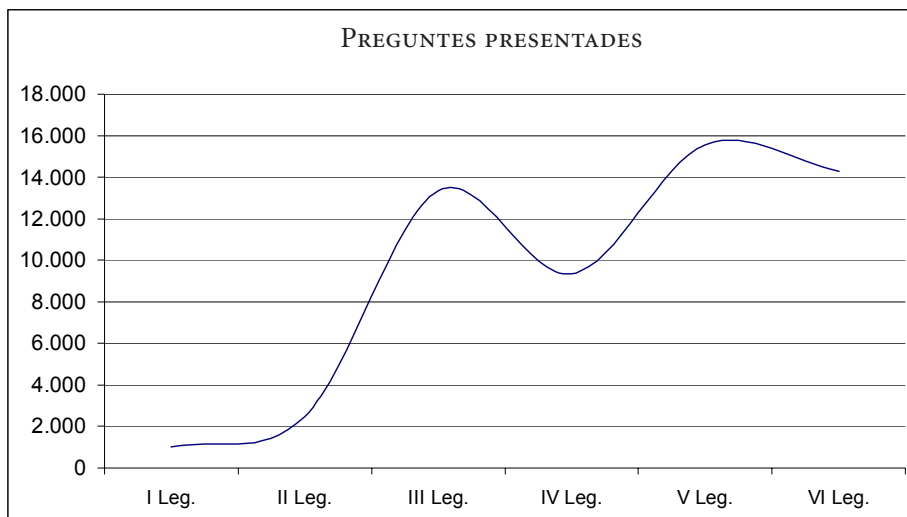
Atès que el Govern de la Generalitat s'organitza actualment en 13 departaments, s'obté una mitjana aproximada de 1.000 preguntes per departament.

Si s'aborden els diferents tipus de preguntes parlamentàries es constata, sobretot amb relació a les preguntes a respondre per escrit, que amb el curt termini (quinze dies després d'haver-se publicat en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*) de què disposa el Govern per donar-hi resposta i l'allau d'iniciatives que cada setmana li són formulades, s'han hagut de reforçar les estructures organitzatives del Consell Executiu que s'encarreguen de preparar els informes de resposta.

Aquest increment també s'ha pogut observar en les preguntes a respondre oralment en el Ple. En canvi, les preguntes a respondre oralment en comissió han sofert una disminució notable en els últims anys, ja que un gran nombre d'aquestes decau en no poder ser substanciades. Aquesta situació es produeix perquè els ordres del dia de les comissions acostumen a estar força atapeïts d'altres tipus d'iniciatives parlamentàries, sobretot de proposicions no de llei, circumstància que complica la presència de les preguntes orals.

No obstant això, també s'ha de relativitzar aquest creixement de les preguntes escrites, atès que l'augment en el nombre d'aquestes iniciatives no pressuposa, en tots els casos, un control de l'acció política i de govern més exhaustiu. És a dir, aquest increment no sempre implica la presència d'una relació directament proporcional entre quantitat i qualitat del control. Aquest seria el cas, per exemple, quan es presenten un gran nombre de preguntes sobre un mateix tema, en què la diferència de formulació varia només en un terme.

La proliferació de preguntes a respondre per escrit en el sentit indicat també ha estat possible gràcies a la implantació de mitjans informàtics, que permeten una producció massiva en un temps mínim. En tot cas, les preguntes parlamentàries suposen un flux continu d'informació i intercanvi entre executiu i legislatiu que cal valorar en la mesura justa.



Font: Direcció General de Relacions amb el Parlament

Quant al contingut de les preguntes escrites, és molt variat. De vegades es formulen preguntes sobre temes generals i polítiques de l'executiu que podrien ser objecte d'un altre tipus d'iniciatives parlamentàries, d'acord amb les previsions reglamentàries. També són objecte de preguntes temes recurrents any rere any (per exemple, a l'inici del curs escolar es formulen bateries de preguntes sobre centres, alumnes, professorat, etc.).

Les preguntes a respondre oralment en el Ple esdevenen un viu debat entre l'oposició i el Govern, sobretot les formulades al president de la Generalitat, de calat polític superior i que versen sobre temes d'actualitat, ja que són formulades només uns dies abans de ser substanciades. En canvi, les preguntes orals als membres del Consell Executiu són formulades amb més antelació, i les que entren en l'ordre del dia no sempre responen a temes del moment. Per superar d'alguna manera aquesta extemporaneïtat, es formulen preguntes de caràcter general, on es puguin encabir temes més concrets als quals es referirà el diputat quan formuli la qüestió al Ple. Aquesta pràctica es repeteix també en el cas de les interpellacions.

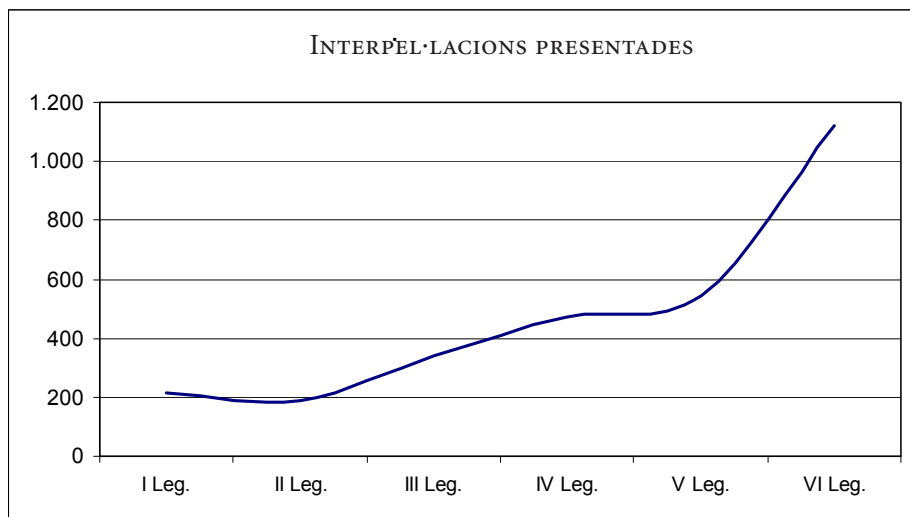
## INTERPEL·LACIONS

Aquest mecanisme de control ha de tractar els motius i els propòsits del capteniment de l'executiu en qüestions relatives a temes de política general que siguin competència del Govern o d'algun departament, d'acord amb el Reglament del Parlament.

Malgrat això, a la pràctica, les interpellacions han passat a tractar temes més concrets i, a més, la inclusió d'aquestes iniciatives en l'ordre del dia l'acorda la Junta de Portaveus seguint criteris de proporcionalitat, en una interpretació més flexible de les previsions reglamentàries.

Per aquest motiu, les interpellacions han anat guanyant pes i cabuda en els ordres del dia del Ple i esdevenen l'instrument més paradigmàtic del control parlamentari; alhora, la seva substanciació pot derivar en una iniciativa clarament d'impuls, com és la moció.

A ningú no se li escapa, ateses les consideracions suara esmentades, que el nombre d'interpellacions ha anat augmentant de legislatura en legislatura. En l'última legislatura se'n van presentar 546, i al llarg d'aquesta se n'han presentat 1.121.



Font: Direcció General de Relacions amb el Parlament

## PROPOSICIONS NO DE LLEI

Tenen com a finalitat bàsica que el Parlament adopti resolucions que requereixen al Govern que actuï o es manifesti en una direcció determinada. El resultat és, indubtablement, un mandat clar d'impuls de l'acció política del Govern.

Si es fa un cop d'ull a les xifres de les últimes legislatures, es pot comprovar que durant la legislatura anterior es van presentar més de 2.200 proposicions no de llei, i que en l'actual i fins al mes de juny se n'han presentat 3.481.

Els debats sobre les proposicions no de llei i la votació posterior es veuen gairebé sempre en comissió, malgrat la previsió reglamentària que permet substanciar-les en el Ple. Si bé aquest tipus de tramitació fa que es puguin assumir un major volum d'iniciatives, a cada període de sessions s'han deixat de tractar una bona part de les presentades o bé s'han tractat iniciatives sobre esdeveniments ja passats.

Per a bona part de la doctrina, la proposició no de llei és una iniciativa que comparteix alguns trets característics amb la interpel·lació, ja que igual que aquesta finalitza, en la majoria dels casos, en un mandat parlamentari dirigit a impulsar l'actuació del Consell Executiu en un sentit determinat i en relació amb una política determinada.

Tanmateix, i prescindint de la finalitat constructiva que ambdues iniciatives persegueixen, cal tenir present que en el debat i la votació de la proposició no de llei no intervé cap membre del Govern, sinó que el protagonisme l'assumeixen els grups parlamentaris, a diferència de la interpel·lació, que sempre s'adreça a l'executiu, que sí que hi intervé de forma expressa –mitjançant un dels seus membres– per a replicar l'interpel·lant i esgrimir els arguments i les accions del Govern en la matèria objecte de la iniciativa.

## MOCIONS I RESOLUCIONS

És a la V legislatura, coincidint amb la pèrdua de la majoria absoluta a la Cambra del grup que dona suport al Govern, quan s'han disparat les xifres de resolucions subsegüents a proposicions no de llei i de mocions subsegüents a interpel·lacions.

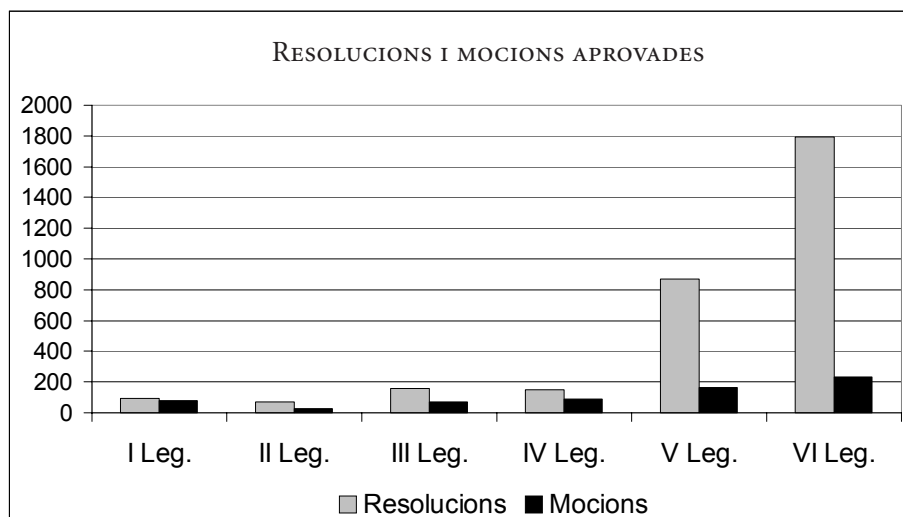
Un fet a destacar és que el creixement de les resolucions ha estat més espectacular que el de les mocions. Aquest creixement desigual és lògic, atès que les proposicions no de llei es veuen en comissions (excepte en comptades ocasions) i les mocions es voten en el Ple i, per tant, se'n presenten moltes menys. En principi, ambdues iniciatives es diferencien també pel contingut, més general en el cas de les mocions i més concret en el cas de les proposicions no de llei.

Pel que fa al nombre de resolucions, durant la legislatura anterior se'n van aprovar 870; és a dir, prop del 40% de les iniciatives presentades. Així mateix, en aquesta legislatura, el nombre de resolucions aprovades arriba a 1.794, nombre que suposa el 51% de les proposicions no de llei presentades al Parlament.

Amb relació a les mocions, cal destacar les 163 aprovades la legislatura anterior, que suposa una diferència substancial amb les aprovades fins al darrer període de sessions, en què el nombre d'aquestes ascendeix a 233.

Contràriament al que estableixen alguns reglaments de les assemblees legislatives d'altres comunitats autònomes, el Reglament del Parlament de Catalunya estableix mecanismes comuns de control del compliment de les mocions i les resolucions.

En aquest sentit, la comissió a la qual correspon el control del compliment de la moció o de la resolució, un cop acabat el termini que es fixa al Consell Executiu per a donar-li compliment, a petició d'un grup parlamentari o de qualsevol membre de la Comissió, ha de manifestar el seu criteri respecte al compliment o no de la moció o de la resolució, o respecte a si el Consell Executiu li ha retut comptes o no.



Font: Direcció General de Relacions amb el Parlament

Fins i tot s'estableix que el criteri de la comissió no sigui necessari quan l'incompliment de la moció o la resolució, o el no-retiment de comptes pel Consell Executiu sigui constatable objectivament. En aquest darrer supòsit, a petició d'un grup parlamentari o de qualsevol membre de la Comissió, l'assumpte passa automàticament a l'ordre del dia del primer Ple que té el Parlament.

Si bé determinats sectors de la doctrina han posat en dubte l'efectivitat dels mecanismes de control de compliment dels mandats parlamentaris al Govern, no es pot negar que el fet que es posi en qüestió i s'elevi al Ple un incompliment d'una moció o d'una resolució pot produir un cert desgast del Govern, tot i que la gradació d'aquest desgast varia en funció de la conjuntura política de cada moment.

De tota manera, el joc de les majories parlamentàries té molt a veure en la funció d'impuls al Govern, ja que, en molts casos, que s'aprovin aquestes iniciatives depèn, en últim terme, del grup parlamentari majoritari que dona suport al Govern.

Aquest fet ens podria portar a qüestionar *prima facie* la funció d'impuls que rau en l'aprovació d'aquestes iniciatives. Tanmateix, no s'ha de perdre de vista que quan opera, precisament, el joc de les majories i el grup que dona suport al Govern no és

prou majoritari o no aconsegueix liderar aquesta funció d'impuls, s'aproven iniciatives que insten el Govern a dur a terme una determinada actuació que implica un canvi en les prioritats que aquest tenia previstes.

D'altra banda, cal destacar un tipus de resolucions o mocions que poden comportar una certa problemàtica: les que insten el Govern a actuar fora del camp de les seves competències. Aquest seria el cas de certes iniciatives que insten el Consell Executiu a actuar en el camp municipal, sense que el món local hagi intervingut en la demanda.

## Conclusions

Un cop examinades les diferents iniciatives que estableix el nostre ordenament jurídic, cal parar especialment l'atenció en l'augment considerable i progressiu dels instruments més ordinaris de control i d'impuls en els darrers anys. A propòsit d'això, cal qüestionar-se si aquest augment quantitatiu influeix de manera determinant en l'efectivitat del control al Govern.

En aquest sentit, es pot afirmar que l'evolució espectacular en el nombre d'algunes d'aquestes iniciatives i, en especial, de les preguntes a respondre per escrit, no reflecteix sempre una evolució del contingut, en el sentit que aquest sigui més elaborat o abordi diferents aspectes sobre un mateix assumpte que calgui contestar de manera separada, sinó que és més representatiu de les facilitats tècniques —especialment, en informàtica— que s'han produït per a la seva reproducció i no aporta necessàriament més qualitat en la funció de control. Aquesta situació, en determinades ocasions, provoca que el Govern no pugui respondre amb la celeritat que li exigeixen les disposicions reglamentàries.

Un altre assumpte en què cal incidir és el paper qualificador de la Mesa del Parlament. Actualment, i d'acord amb el Reglament de la Cambra, la Mesa qualifica els escrits i els documents d'índole parlamentària i en declara o no l'admissibilitat, només apreciant-ne els aspectes formals i sense entrar a valorar-ne el contingut. Se segueix un criteri idèntic en relació amb les respostes del Govern a les iniciatives que li han plantejat els diversos grups parlamentaris.

En relació amb aquesta qüestió, cal plantejar-se si el rol de la Mesa del Parlament s'ha de cenyir a aquest control merament formal dels escrits que es presenten a la Cambra o bé cal donar més rellevància a les funcions que té encomanades per reglament, en el sentit que la Mesa exerceixi un paper més protagonista en l'admissibilitat o no dels documents de què té coneixement després de valorar-ne el contingut.

També cal fer ressaltar una altra qüestió en la dinàmica parlamentària catalana, i és que en el contingut de les iniciatives es detecta sovint la pressió d'un col·lectiu afectat per una situació determinada, o bé grups de preguntes que responen a l'interès d'un territori concret.

Així, és habitual que els diversos grups parlamentaris, mitjançant els diputats corresponents, formulin iniciatives semblants sobre certs temes. Per exemple, això succeeix amb els diputats que provenen de la mateixa zona (localitat, comarca, etc.) però que són membres de grups parlamentaris diferents. Fins i tot s'ha donat el cas de la presentació d'un text idèntic formulat per grups parlamentaris diferents.



A diferència d'altres països, el nostre sistema parlamentari no preveu la incidència del *lobbying* i, per tant, aquest fenomen actualment resta fora de la reglamentació parlamentària. També cal valorar, en aquest cas, si en el futur es podrà donar cabuda a la presència dels *lobbies* en el nostre sistema.

D'altra banda, en certes ocasions es produeix un desfasament temporal entre el moment en què es presenta una iniciativa i el moment en què aquesta se substança. Òbviament, no és efectiu tractar un tema d'actualitat al cap d'un any d'haver-se esdevingut, com passa de vegades al Parlament de Catalunya, on, per exemple, una compareixença per a explicar els efectes d'uns aiguats ocorreguts al juny es fa al març de l'any següent, mesos després d'haver estat demanada i, per tant, la discussió sobre els fets és plantejada d'una manera molt diferent a la prevista inicialment.

Per tal de solucionar les problemàtiques exposades, al llarg d'aquests anys s'han aprovat diverses normes interpretatives del Reglament i també s'han pres acords de la Junta de Portaveus per a flexibilitzar alguns aspectes rígids de la tramitació parlamentària. Tanmateix, caldria valorar la conveniència d'una modificació del Reglament del Parlament per tal que aquest pugui adaptar-se als nous reptes de present i de futur que se li puguin plantejar.

Com ha quedat ben palès, els instruments de control i impuls han anat guanyant protagonisme en la vida parlamentària i això es veu també reflectit en els mitjans de comunicació, ja que moltes vegades els debats derivats de certes preguntes o interpellacions capten més l'atenció que els debats sobre determinades lleis.

És clar que tot depèn del contingut de les iniciatives, però en general l'expectació davant del Ple es produeix més per la sessió de control al Govern (preguntes al president, preguntes al Consell Executiu, interpellacions) que no pas pel debat dels projectes o proposicions de llei.

Avui dia és innegable que els mitjans de comunicació tenen un paper cada cop més rellevant en la vida parlamentària, i no només a l'hora de fer-se'n ressò, sinó que atesa, precisament, la seva capacitat immediata de traslladar la dinàmica parlamentària als ciutadans, els grups parlamentaris o alguns diputats els utilitzen com a veritables mecanismes de control al Govern.

No cal oblidar, tampoc, el paper que poden tenir les noves tecnologies de la informació i comunicació (TIC) en les relacions entre el Govern i el Parlament. Al llarg dels darrers anys s'ha evolucionat de manera espectacular en aquest camp i, en aquests moments, tot i que es continua mantenint el suport paper en el constant flux de comunicació entre ambdues institucions, s'han agilitat molt el lliurament i la recepció d'escrits i documents mitjançant el desenvolupament d'aplicacions informàtiques específiques per a la tramitació parlamentària.

Una altra qüestió interessant que deriva, si més no, de la major presència de les noves tecnologies en aquest àmbit –i sobre la qual cal reflexionar– és la conveniència de facilitar la participació dels ciutadans i les ciutadanes de Catalunya en els processos decisoris i en el debat polític de les institucions democràtiques d'una manera senzilla i ràpida.

Conscient d'aquesta necessitat, i també en el marc de la Resolució 494/VI del Parlament, el Govern de la Generalitat va impulsar, al llarg de l'any 2001, una iniciativa que consisteix bàsicament a publicar a Internet el text sencer dels avantpro-

jectes de llei amb la finalitat que el conjunt de la ciutadania pugui manifestar opinions o aportar suggeriments per mitjà del correu electrònic. Els missatges tramesos són enviats als grups parlamentaris perquè els sotmetin a la seva consideració a l'hora de presentar esmenes als projectes de llei.

Amb aquesta iniciativa el Govern va encetar un interessant espai d'intervenció dels ciutadans i les ciutadanes en el procediment legislatiu, que poden arribar a modificar el text final de la llei, en el cas que les seves aportacions s'acceptin.

Un pas més enllà en la coresponsabilització de la ciutadania en els afers públics el va donar el Consell Executiu el mes de febrer passat, quan va aprovar la creació d'una iniciativa anomenada *El Govern t'escolta*.

En síntesi, es tracta d'un espai mitjançant el qual el Govern farà pública la intenció d'elaborar un projecte de llei o de regular una determinada matèria i informarà la ciutadania sobre el context en el qual s'inscriurà aquesta iniciativa.

Així mateix, en aquest espai es formularan preguntes i s'identificaran els aspectes clau perquè els ciutadans i les ciutadanes donin la seva opinió a través d'un fòrum i d'una bústia de preguntes i respostes adreçades al departament competent en la matèria. També s'organitzaran *xats* perquè els ciutadans i les ciutadanes puguin dialogar directament amb el conseller, la consellera o l'alt càrrec responsable de la qüestió objecte de debat.

Totes les aportacions dels ciutadans i les ciutadanes seran analitzades i podran ser incorporades, una vegada valorada l'oportunitat, en l'articulat del text de l'avantprojecte de llei.

Evidentment, som a les beceroles d'un camí que, un cop desenvolupat adequadament, ha de permetre una major presència de la ciutadania en el debat polític i en la presa de decisions.

Cal, però, estar amatents a la implantació efectiva d'aquest nou espai, l'impacte del qual caldrà analitzar i valorar amb molta cura. Això no obstant, a ningú no se li escapa que donar veu i vot als ciutadans i les ciutadanes és, en definitiva, un pas de gegant en l'aproximació real de les institucions als veritables destinataris de les normes jurídiques, els quals reclamen –i mereixen– tenir més paper en l'adopció de les polítiques que els afecten.

## *Antecedentes históricos y problemática político-jurídica en el nacimiento del primer Parlamento de Andalucía*

MANUEL RUIZ ROMERO,<sup>1</sup> *Fundación Centro de Estudios Andaluces*

El 17 de diciembre de 1981, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobaba el vigente Estatuto de autonomía para Andalucía por 270 votos favorables y 1 abstención. Por primera vez en su historia, este país meridional del Estado español alcanzaba la facultad de autogobierno e instituciones propias. El acuerdo político suscrito por las fuerzas políticas andaluzas con fecha 23 de octubre había permitido el desbloqueo de nuestro particular proceso autonómico, después de la incógnita jurídica producto del 28F. Andalucía pudo recuperar entonces lo que la historia le negó en 1936. No obstante, esta conquista comienza –al igual que para otros pueblos del Estado– años antes.

### **Antecedentes histórico-políticos**

Concretada dicha propuesta, aún de forma muy genérica en la Asamblea de Ronda de 1918 (enero), tenemos constancia documental del cumplimiento del mandato emanado de la misma en la primera solicitud de autonomía a las instituciones: la moción que el Centro Andaluz de Sevilla, liderado por Blas Infante, presenta al Ayuntamiento y a la Diputación hispalenses, en noviembre de 1918, dirigida «a todos los municipios; representantes en Cortes, Diputaciones, entidades y asociaciones políticas, culturales, agrarias y económicas»...<sup>2</sup> La reflexión en favor del autogobierno se concreta también junto a un incremento de la capacidad organizativa de estos círculos, más ambiciosa y articulada a través de los centros andaluces, y podemos decir que

1. El autor es becario de la citada Fundación, adscrita a la Consejería de Relaciones Institucionales de la Junta de Andalucía. Doctorando en historia, su tesis doctoral, *La génesis de la autonomía andaluza en el contexto de la transición (1975-1982)*, ha sido becada por el Congreso de los Diputados. Correo electrónico: mansusi@terra.es. Apartado de Correos 623, 41080 Sevilla.

2. «...pedimos [...] a los poderes centrales representativos de un Estado sin esencia, a fin de que conceda por decreto autonomía [...] en iguales términos que a las demás» de la Federación Hispánica. Cf. «La hora de la liquidación de la vieja España ha sonado ya». *El Liberal*, 1 diciembre de 1918, p. 1. Una compilación de texto, gran parte de los que aquí referenciamos en: HIJANO DEL RÍO, M. y RUIZ ROMERO, M. *Documentos para la historia de la autonomía andaluza (1882-1982)*. Málaga: Sarriá, 2001. Una introducción general a estos antecedentes en: RUIZ ROMERO, M. «Els inicis de l'andalusisme polític (1918-1936)». *El Contemporani; arts, història, societat* (15), mayo-agosto 1998, p. 42-49.

supone la frontera misma de la ideología entre las revistas *Bética* (1913) y *Andalucía* (1916). La primera supone el vehículo para un regionalismo culturalista y agrario,<sup>3</sup> mientras que la segunda es el órgano «político» de unos nuevos planteamientos que pasan desapercibidos a la izquierda tradicional y a círculos pequeñoburgueses.<sup>4</sup>

Sin embargo, este primer simbólico gesto hacia unas instituciones que hacen oídos sordos significa un paso adelante en respuesta a los acuerdos de Ronda en 1918. Desde entonces, el regionalismo andaluz madura paulatinamente hacia un proyecto político descentralizador y regenerador, el cual se define como *nacional* en el Manifiesto de 1919, y persigue la autoconciencia del pueblo andaluz respecto de su realidad pasada, presente y futura. En este contexto se argumentará la reivindicación, por vez primera, de los tres poderes clásicos propios de toda democracia.

El mensaje autonomista dirigido a todo tipo de entidades representativas o instancias organizativas se torna abiertamente republicano y alternativo, mientras reclama la facultad para «constituirse en democracia autónoma, organizando sus poderes Legislativos, Ejecutivos y Judicial». Los poderes demandados, indisolublemente unidos a una concepción municipalista y a un avanzado compendio de propuestas socioeconómicas coincidiendo con el trienio bolchevique, se concretan en: «Una Cámara legislativa compuesta de diputados de población y profesión o de clase; Ministros designados por el Parlamento, y un Poder Judicial independiente, a cargo de un Tribunal Supremo». Más allá de los círculos nacionalistas y su limitada capacidad para socializar el mensaje, la propuesta no pasa a mayores.

No obstante, tras infructuosos intentos mancomunales en el periodo de la dictadura primorriverista, la cuestión de la autonomía no aparece posibilitada institucionalmente hasta llegada la segunda experiencia republicana. El proceso se reinicia el 7 de mayo de 1931, con la petición de la Agrupación Republicana Federal Andaluza, liderada por Blas Infante, a la Diputación de Sevilla, presidida entonces por un antiguo compañero del Centro Andaluz de esta ciudad, en esta ocasión secretario provincial del PSOE y diputado en Cortes: Hermenegildo Casas.<sup>5</sup>

Semanas más tarde de la victoria electoral de la coalición republicano-socialista en Cortes, el proceso se impulsa institucionalmente a través de la Diputación hispalense, como encargada de su dinamización con el objetivo más inmediato de celebrar una

3. Sobre la vida y obra de Infante, declarado por el Congreso de los Diputados (20 de noviembre de 2002) y por el Parlamento de Andalucía (abril de 1983) como «Padre de la Patria Andaluza»: INIESTA COULLAUT-VALERA, E. *Blas Infante. Toda su verdad*. (vol. I, Sevilla: Comares-Consejería de Relaciones con el Parlamento, 2000); (vol. II, Granada: Editorial Atrio, SL, 2003); de este mismo autor: *España o las Españas. Debate con Blas Infante*. Granada: Comares, 1995; así como: LACOMBA, J. A. *Regionalismo y autonomía en la Andalucía contemporánea (1835-1936)*. Granada: Caja General de Ahorros, 1988.

4. Puede consultarse y obtenerse la totalidad de los títulos en referencia sobre la transición andaluza y los antecedentes autonómicos en la página web de la entidad Centro de Estudios Históricos de Andalucía: [www.andalucia.cc/ceha](http://www.andalucia.cc/ceha)

5. Para el estudio del proceso autonómico republicano: HIJANO DEL RIO, M., y RUIZ ROMERO, M. *El ideal andaluz en la Segunda República. La Asamblea Regional Andaluza de 1933*. Sevilla: Fundación Blas Infante, 1995; CHERNICHERO DÍAZ, C. A. «El intento autonómico andaluz en la Segunda República: un acercamiento a los textos». En: CHERNICHERO DÍAZ, C. A. (coord.) *Estatuto de autonomía para Andalucía. Debates sobre el ayer, el hoy y el mañana*. Sevilla: IAAAP, 2001, p. 35-58; así como LACOMBA, J. A. *Regionalismo y autonomía...*, op. cit., p. 261 y sig.

asamblea regional, donde se den cita todos los partidos políticos y representantes de diputaciones, ayuntamientos, entidades culturales y económicas con objeto de fijar un texto articulado. Así, ve la luz el primer anteproyecto de autonomía articulado de su historia, con un claro componente federal al igual que vascos y catalanes (Estella y Núria, respectivamente): Proyecto de estatuto de Gobierno autónomo de Andalucía. Un texto jurídicamente débil y abstracto, aunque reconoce la presencia de tres poderes; con muchas coincidencias sociales y moralizantes idénticas a la Constitución federal de Antequera de 1883.

Tras la aprobada Constitución de 1931, el 26 de febrero de 1932 se convoca, por parte de Casas, otra nueva reunión de diputaciones para adaptar el anteproyecto a la norma constitucional. Se elabora un nuevo documento donde se matizan las demandas y se redactan las Bases para un estatuto de autonomía, donde Andalucía queda configurada como descentralización administrativa, subrayándose el papel político de las diputaciones sobre los municipios a través de una mancomunidad, sin el avance cualitativo en la vertebración que podría esperarse del nuevo régimen. A tenor de ello, la autonomía, y en consecuencia los poderes que deberían configurarla, se convierten ahora en una descentralización, donde su poder legislativo pivota sobre las arbitrarias concepciones provinciales. En buena medida, esta propuesta no sólo limita la capacidad de autogobierno no reconociendo elementos identitarios para el territorio, sino que, para el marco histórico donde se inscribe, no comporta una sustancial conquista política tal y como cabía esperar. Es más, tras el proyecto federalizante de 1931, la nueva propuesta vuelve tras los pasos de las intentonas mancomunales de la segunda década de siglo.

Obviando otras sustanciales consideraciones del periodo republicano, cabe señalar que este último texto es editado profusamente y sometido, por segunda vez, a enmiendas en espera del definitivo foro regional, el cual tiene lugar en enero del nuevo año tras al menos tres aplazamientos (abril, mayo, noviembre) debido a la espera de una reunión de diputados andaluces en Cortes nunca concretada, y por la ralentización intencionada causada tras la polémica reaccionaria ante la aprobación del Estatuto catalán. La ciudad de Córdoba acoge a finales de enero de 1933 la Asamblea Regional como foro autonomista más trascendente del periodo, a resultas de lo cual se respalda en la cita un nuevo Anteproyecto de bases para el Estatuto que pretendía ser definitivo, y en donde se aboga en esta ocasión por un escenario abiertamente municipalista, más identificado con las tradicionales propuestas de los nacionalistas.<sup>6</sup>

Por completar la visión del proceso, cabe afirmar que la victoria del Frente Popular en febrero de 1936 reinicia los procesos autonómicos.<sup>7</sup> En esta ocasión, las posicio-

6. Cabe señalar que en este foro se concreta también una enmienda a la totalidad —«de Constitución», del texto de 1932, defendida por el Partido Republicano Democrático Federal, sin mayor trascendencia y que, en realidad, posee una carga más simbólica de cara a la efemérides de los cincuenta años del citado texto de Constitución federal de Antequera. Igualmente, el Anteproyecto resultante de Córdoba lo es como aceptación a la enmienda a la totalidad que presenta la delegación de la provincia de Sevilla al encuentro: *Proyecto de bases para el estatuto*.

7. Sobre este periodo: HIJANO DEL RIO, M., PONCE ALBERCA, J. y RUIZ ROMERO, M. «Frente Popular y recuperación del impulso autonómico. Sevilla, 1936». *Actas VII Congreso sobre el Andalucismo Histórico*. Sevilla: Fundación Blas Infante, 1996, p. 313-327.

nes han cambiado. Se considera la autonomía como un medio para consolidar la República, ahora apoyado desde todo el espectro de formaciones republicanas y de izquierdas. Una nueva reunión regional en la Diputación de Sevilla, el 5 de julio de 1936, acuerda nombrar a Blas Infante como presidente de honor de la futura Junta Regional y decide retomar el texto de 1933 interrumpido por causa del bienio *rectificador* o *negro*. Igualmente, los reunidos deciden convocar el último domingo de septiembre la próxima celebración de la Asamblea Regional Andaluza, para aprobar el marco articulado y proseguir el proceso. El golpe militar del 18 de julio acaba con el proyecto.<sup>8</sup>

### Definiendo las instituciones de autogobierno

No podemos afirmar que la influencia del nacionalismo político en el intento autonomista de la República fuese vital. Está comprobado su aporte teórico e ideológico, pero su contribución se limitó a dar más profundidad a los planteamientos liderados desde el ámbito institucional, y a dinamizar el proyecto cuando éste queda aparcado institucionalmente durante el bienio *conservador*. Demostrado está el reconocimiento que se le tributa al final de su vida a Infante, con la presencia en partidos progresistas de personalidades que habían sido formados bajo la óptica regionalista/nacionalista. Pero, si bien es cierto que en estos momentos es el instante histórico apropiado para ofrecer un decidido impulso al proyecto, a diferencia de las posiciones andalucistas, se cumplimenta la cuestión como una manera más de completar y consolidar la legalidad institucional republicana, y no como la respuesta a unas demandas históricas de autogobierno o de reconocimiento del hecho diferencial.

Los distintos anteproyectos aludidos hasta ahora reconocen, de una manera o de otra, el derecho a la autonomía. Así, el Estatuto del Gobierno Autónomo expresa en su preámbulo que Andalucía es «una región natural, cuya vitalidad sobrevive con capacidad suficiente para rehacerse y seguir dando a España los frutos de su espíritu original».<sup>9</sup> Este derecho es matizado en las Bases para un proyecto de estatuto, cuando manifiesta, en su preámbulo, «la evidencia de que otras Regiones españolas habrán de organizarse en régimen económico-administrativo autónomo determina para Andalucía la necesidad de establecer una organización semejante». Por lo tanto, se erige en región simplemente por imitación o semejanza al resto de regiones, sobre la base de su hecho diferencial. Es el uso de un resorte institucional para mejorar la gestión de sus recursos, pero nunca será como deseaban Infante y sus círculos

8. Como señala el profesor Pérez Royo, «nunca sabremos qué hubiera ocurrido con la estructura del Estado español de no haberse producido la Guerra Civil y la destrucción de la democracia en España. Es posible e incluso probable que se hubiera acabado generalizando un sistema de autonomías y que se hubiera llegado a una estructura similar a la que se ha acabado imponiendo con base a la Constitución de 1978». PÉREZ ROYO, J. «De la autonomía como excepción a la autonomía como norma: el Estatuto de Autonomía para Andalucía». *Parlamento de Andalucía. Veinte años después. Los redactores del Estatuto reflexionan sobre la autonomía andaluza*. Sevilla: Parlamento, 2001, p. 109.

9. Identificada esta realidad, «la región andaluza se declara autónoma para los efectos administrativos y para dirigir el desarrollo de sus riquezas mineras, agrícolas e industriales, crear o recrear su cultura, establecer su red regional de comunicaciones eficaces y darle a su espíritu, a su genio, la expansión racional cohibida durante muchos e infecundos años».

nacionalistas: un escalón en el camino de la liberación andaluza. En este sentido, comienza a despuntar la influencia de otros territorios sobre la tibia percepción inicial de los partidos del momento, más dado a priorizar sólo la cuestión catalana o vasca o, en todo caso, a no crear más problemas de los estrictamente necesarios. Sobre esta percepción, el concepto de soberanía no se cita más en el resto de los documentos presentados, por lo que nos encontramos con dos versiones complementarias: el derecho a constituirse en región, como medio de expresión de una realidad social, económica e histórica diferente, y la que alude al ejercicio de una nueva organización del Estado, la cual enmarca y posibilita la petición de descentralización.

Respecto a las instituciones de gobierno que se perfilan a través de los diferentes escenarios estatutarios, cabe afirmar que la Constitución, al no preestablecer ninguna norma, dota de un amplio grado de autogobierno a las regiones. El sistema propuesto por el Estatuto del Gobierno Autónomo, en su título segundo, está compuesto por unas Cortes regionales, elegidas cada cuatro años en sufragio directo y secreto por los ciudadanos de ambos sexos mayores de veintiún años que acrediten saber leer y escribir. Antes que lo aprobase la Constitución, el texto defiende el sufragio universal para ambos sexos. Para la celebración de las elecciones es necesario definir unas circunscripciones que elige un representante cada cuarenta mil habitantes. Sin fijar una sede estable de esta cámara parlamentaria, se establece que las reuniones se celebrarán en las distintas poblaciones andaluzas, tras su designación al final de cada legislatura. La cámara regional elige al presidente cada cinco años por mayoría absoluta, siendo su misión la de representar a Andalucía frente al poder central. Cada consejero ejecutivo centra su actividad en las labores administrativas asignadas, y los elige o destituye el presidente.

Este entramado institucional es modificado en buena parte por las *Bases para un proyecto de estatuto*, elaborado por las diputaciones en 1932. El documento crea un Cabildo Regional formado por una Asamblea Regional, compuesta, a su vez, por los diputados provinciales. La convocatoria de esta asamblea corresponde a un consejo ejecutivo, o al menos tres presidentes de diputaciones, una vez cada seis meses en cualquiera de las capitales de provincia. El Consejo Ejecutivo está formado por los ocho presidentes de las diputaciones y en él recaen las funciones ejecutivas y de gestión establecidas en el Estatuto. Por último, el presidente es el representante de la región, designado por votación mayoritaria de los componentes del Cabildo. La capital será la provincia donde resida el presidente. El poder de la representación popular pasa en este texto a manos de las diputaciones, las cuales se erigen en rectoras de la autonomía.

En diferentes términos se expresan las Bases para el Estatuto de Andalucía como enmienda esgrimida por la representación provincial de Sevilla. Este texto prevé la figura de un presidente regional, mayor de cuarenta años y vecino andaluz por lo menos desde hace diez, elegido por sufragio directo, secreto y universal cada cinco años. Además, figuran junto a él una junta ejecutiva de no más de nueve vocales, nombrados por el presidente, quienes se distribuyen las competencias otorgadas por el Estatuto. Existe un consejo regional compuesto por los diputados de la región elegidos proporcionalmente a razón de uno por cada veinticinco mil habitantes, si el número total fuera inferior a cuarenta y uno, o cada cincuenta mil si excediesen de cuarenta y uno, quienes detentan la potestad legislativa de la región. Finalmente, debemos



señalar que el texto resultado del foro cordobés no varía sustancialmente el organigrama esbozado en el anterior: un presidente regional cada cinco años, que elige a su vez a una junta ejecutiva o de gobierno.<sup>10</sup>

De nuevo, caso aparte lo constituye el Proyecto de constitución federal de la Región Andaluza presentado por el Partido Republicano Democrático Federal, que recoge el establecimiento de un congreso de representantes, compuesto por diputados «de población» elegidos por las provincias, uno por veintisiete mil habitantes, en sufragio universal y directo, y unos diputados «profesionales o de clase» designados por los gremios profesionales. Ambos son elegidos cada dos años. Además, «Todo ciudadano andaluz, toda Sociedad o Corporación laica, podrá presentar y defender cuantas mociones o proyectos estimen de interés general, siempre que no vengán a modificar la Constitución», y sean avalados por cincuenta firmas. El poder judicial —sólo citado en este texto como posible competencia autonómica— reside en el Tribunal Supremo de Justicia, compuesto por un «ministro» representante de cada provincia.

En resumen, nos encontramos en estos textos dos tendencias claras. Una más democrática, encaminada a ofrecer al pueblo andaluz la potestad de elegir sus propios representantes a un parlamento y un ejecutivo propio; y otra, en la que esta facultad es delegada a través de los representantes elegidos bien para las Cortes centrales o designados por las diputaciones.

El «Estatuto» de Córdoba elige la primera opción, al indicar que el Consejo Regional (órgano legislativo) está constituido por los «Diputados de la Región», tal como ocurre en Cataluña, País Vasco y Galicia. Sin embargo, la ausencia de una ley electoral en el Estado impide que en las Bases aprobadas en Córdoba figure el sistema de elección de dichos representantes, tal como se señala en las actas del foro andaluz. Ningún asistente a la ciudad califal discute, o por lo menos no se señala en las crónicas, la elección directa de un parlamento propio, que sí aparece en la ponencia hispalense. Esa idea es asumida por todos, pero la ambigua redacción final del texto deja la puerta abierta a que esa cámara se convierta en una Asamblea de Diputados a Cortes en Madrid.

Estos últimos documentos analizados no aluden a la posibilidad de que existieran unas elecciones específicas para los órganos de gobierno andaluces, tal como ocurre con otras regiones. Así, por ejemplo, en el texto emanado de la reunión de las diputaciones de 1932, la presidencia de la región corresponde a éstas últimas, mientras que el Proyecto de gobierno autónomo faculta por completo a determinados electores andaluces para elegir sus órganos de gobierno. Entre ambos textos, la diferencia se basa en la concepción que los proponentes tenían acerca de la autonomía: autogobierno o descentralización político-administrativa.<sup>11</sup>

10. Una visión más amplia y jurídica de los anteproyectos republicanos en: CHERNICHERO DÍAZ, C. A. «El intento autonómico andaluz en la Segunda República: sus instituciones de autogobierno». *Actas de las Jornadas: La conquista de la autonomía*. Córdoba: Parlamento de Andalucía, 2001 (en prensa).

11. Curiosamente, se encuentra absolutamente ausente del debate estatutario toda reclamación acerca de atribuciones relacionadas con un poder judicial, tradicionalmente identificado con el poder central, y pese a lo ya expresado en el *Manifiesto de la Nacionalidad* (1919) por los nacionalistas andaluces. No obstante, la misma Constitución, en su artículo 15, reconoce a las autonomías competencias de legislación en dicha materia salvo en algunos extremos muy concretos.

## La restauración democrática

Como en otros territorios del Estado el inicio de la transición vuelve a revalorizar la percepción descentralizadora y el reconocimiento de la identidad político-cultural de los pueblos de España. En este sentido, será Alianza Socialista de Andalucía (ASA) el primer grupo de la oposición que, en octubre de 1975, y a través del Manifiesto bajo el título *Poder Andaluz*, asume políticamente la herencia comentada. En buena medida, este colectivo, transformado después en partido regionalista (1976) y luego nacionalista (1979), es quien explicita la oferta política, y la necesidad de un «estatuto provisional de autonomía» como respuesta al poder central, pero sin concretar aún con qué poderes se articularía dicho proyecto. Es más, bajo una perspectiva didáctica podríamos significar que el texto pone más énfasis en las razones que justifican la autonomía, antes de posicionarse sobre aspectos concretos de la misma.<sup>12</sup>

Precisamente, al hilo de la presentación por este colectivo del primer anteproyecto estatutario articulado (mayo, 1976), y como concreción del debate suscitado, se concretan las diferentes propuestas del resto de formaciones políticas. A diferencia del periodo republicano los grupos de la izquierda tradicional apuestan por la cuestión y, una vez analizamos sus respectivos textos, podemos concluir que, respecto a las instituciones de autogobierno, existe unanimidad entre todos los partidos a la hora de reconocer los tres poderes en la futura autonomía. PCE y PSA coinciden en denominar *Asamblea Regional* al órgano legislativo. *Asamblea de Andalucía* le llaman PTA y UCD. El PSOE propone *Parlamento*. En todos los casos, siempre con una duración de cuatro años, o bien remitiendo a lo dispuesto por la Constitución para las Cortes.<sup>13</sup>

En la medida que se constituye la *Junta de Andalucía* como «órgano de gobierno con personalidad jurídica plena» (mayo 1978) dentro del contexto de generalización de preautonomías coincidiendo con el periodo constituyente, se inician las distintas comisiones que, en el seno de la nueva institución –aún provisional y con competencias simbólicas–, van a consensuar las distintas visiones en beneficio del acuerdo común. En agosto de 1979 e inmerso en la campaña de amplio respaldo a la ratificación por parte de las corporaciones locales de la vía autonómica del artículo 151, ve la luz el primer *borrador* de articulado.<sup>14</sup> Esta primera aproximación

12. El texto del Manifiesto fue editado en época de clandestinidad y publicitado en tamaño folio por las dos caras con el membrete de ASA, datado en octubre de 1975. ALIANZA SOCIALISTA DE ANDALUCÍA. «Manifiesto fundacional». *Cuadernos de Ruedo Ibérico*. París (42-42), febrero-mayo 1973, p. 95-101. En 1976 se produce la celebración del primer homenaje a Infante en el lugar de su fusilamiento. El 21 de mayo de 1978 los descendientes de la *Junta Liberalista*, entidad nacionalista impulsada por Infante, se integran en el Partido Socialista de Andalucía (PSA), mediante acto en Ronda.

13. La excepción llega de la mano de UCD, que niega no sólo la existencia de un tribunal de justicia regional, sino la propia capacidad autonómica para coordinar y desarrollar este *poder*, como proponen PSOE y PCE. En este caso, son los nacionalistas –PTA y PSA– los que más reclaman un Tribunal Regional de Justicia.

14. Al texto elaborado de 1979 se le suele denominar *borrador* de Carmona, para no ser confundido con el culminado en febrero de 1981 –después del acuerdo para el desbloqueo–, al que ya se le considera Anteproyecto de estatuto de autonomía.

recoge en su dimensión legislativa un capítulo (I), donde se explicita que, la llamada Asamblea de Andalucía representa al pueblo andaluz, resulta inviolable y es elegida por cuatro años. Al margen de las propias características sobre composición, competencias, elaboración de las distintas normas y organización interna de la cámara, los diputados gozarían de inviolabilidad, de asignaciones económicas, estarían ausentes de «mandato imperativo», recogiendo además un conjunto de supuestos que precisan un régimen de incompatibilidad a los diputados.

Unas y otras formaciones venían a coincidir en gran medida en la mayor parte de los supuestos. Ahora bien, las diferencias aparecen cuando se alude a aspectos relacionados con una dimensión electoral o representativa. PCE y PSA expresan su reserva a que siga siendo el método D'Hont el que rija la representación proporcional para el territorio. De otra parte, desde posiciones comunistas se objeta que «—en ningún caso—» los comicios autonómicos podrían coincidir con las elecciones a Cortes, a la vez que se desea que sus señorías residan «efectivamente» en Andalucía: como intento por implicar más al futuro representante en la problemática de la Comunidad. De cara a la composición numérica de la primera cámara, los cuatro partidos parlamentarios, y por ende, presentes en la Junta, tienen propuestas dispares: desde los 90 diputados que propone UCD, hasta los 120 que proponen PSA y PCE, pasando por los 100 que respalda el PSOE.<sup>15</sup>

Una vez que Andalucía supera su particular proceso a la autonomía, como *problema de Estado*, se procede a la redacción del Anteproyecto de estatuto de autonomía más conocido como Estatuto de Carmona en recuerdo a la ciudad sevillana que acoge las reuniones (diciembre 1980 - febrero 1981).<sup>16</sup>

En esta nueva ocasión, superado un agrio debate político propio del discurrir del proceso, y una vez solventados los intensos enfrentamientos entre instituciones y partidos de la etapa anterior, las formaciones con representación en la Junta delegan

15. Obviamente, se contempla también una proporcionalidad dispar a la hora de la distribución de los escaños por provincias, como elemento de circunscripción electoral y en atención a la población existente en cada una. Igualmente, se expresa un mínimo de representantes por cada una de ellas, y, en algunos casos, un número máximo y mínimo para el órgano legislativo: PCE: entre 110 y 140 diputados, mínimo de 5; PSA: 1 por cada 50.000 habitantes y 5 como mínimo; PSOE: 90 a 105, 3 como mínimo; UCD: 90 escaños, y 5 inicialmente por provincias.

16. Por obvias razones no desarrollamos lo ocurrido desde el verano de 1979 a enero de 1981. Sin embargo, sí cabe dejar constancia de los siguientes momentos políticos: el segundo requisito constitucional para el 151 y el posterior *bloqueo* jurídico —que no político— de dicho procedimiento (referéndum del 28 de febrero de 1980); de la fijación de las condiciones para esta consulta por parte de PSOE y UCD, rechazando matices flexibilizadores dentro de la Ley orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum (enero de 1980); en las diferentes propuestas parlamentarias en Cortes para *desbloquear* la autonomía por dicha fórmula, y finalmente, el acuerdo suscrito por todas las fuerzas políticas andaluzas (23 de octubre de 1980), para sustituir el incumplimiento del respaldo el 28F en Almería por el impulso de los parlamentarios de esta provincia. Sólo tras estos hitos, Andalucía puede continuar con normalidad institucional su proceso, como única comunidad en España que utiliza el procedimiento excepcional a la autonomía. Precisamente, uno de los mayores efectos del proceso andaluz sobre el contexto de las autonomías es la generalización de los tres poderes para todas, las cuales más tarde, con el concurso entre PSOE y UCD que no existió para el caso andaluz, se *racionalizaban* por la vía ordinaria del artículo 143 de la Constitución.

en una representación ponderada que da luz al texto con el que se inicia el procedimiento último para alcanzar el régimen autonómico. A partir del anterior borrador de 1979, las sesiones consiguen perfeccionar el texto y adaptarlo a la nueva realidad jurídica que despunta en el Estado y de sus primeros ejemplos vasco-catalán. Aún contando el texto final con reservas puntuales a algunas de las partes por todas las posiciones políticas, sí se viene a refrendar, en esta ocasión, un consenso alrededor del término *Parlamento*, a la hora de concretar la instancia legislativa. Bajo la denominación de *Junta de Andalucía* aparecen instancias relacionadas con el poder legislativo y ejecutivo (Gobierno y presidente). El texto se perfecciona técnicamente y se completa con nuevas aportaciones derivadas de otras leyes básicas aprobadas: circunscripción, condición de electores y elegibles, periodos. De la misma forma, y contando con el respaldo del PSA, los comunistas mantienen su reserva a la hora de hacer constar expresamente la no-coincidencia entre elecciones autonómicas y generales. Las diferencias existentes en el ámbito legislativo son mínimas, aunque no por ello, en el caso concreto de la coincidencia electoral, importantes, por cuanto las implicaciones que para el futuro poseen.<sup>17</sup>

### **De la Asamblea de Parlamentarios a las Cortes**

Tras la intentona golpista del 23F, la Asamblea de Parlamentarios andaluces reunida en Córdoba entre los días 28 de febrero y 1 de marzo examina el anteproyecto, mandatada por el Real decreto 242/1981, de 24 de febrero (BOE de 25 de febrero), con la intención de elaborar la norma que sería elevada a Cortes. Escasas son las variaciones introducidas en este foro. Es más, si bien el texto desarrolla más las competencias del Parlamento y la potestad legislativa de la cámara, se prorroga la decisión sobre el número de diputados componentes del Parlamento. Como en algunos de otros puntos que habían resultado ser constantemente polémicos durante la génesis del Estatuto (himno y escudo, definición como nacionalidad, alusión a Blas Infante, comarcalización, condición de andaluces para los emigrantes, etc.), la decisión queda aplazada a la espera de una ley del propio poder que distribuya el número de escaños.

La autonomía se había llegado a convertir en tal problema de estado que había prisas en las formaciones mayoritarias (PSOE-UCD) para devolver la credibilidad a la ciudadanía. Los nacionalistas andaluces representados por el PSA, antes los más posicionados críticamente con el anteproyecto de Carmona, se convertirán ahora en el periodo de debate en Cortes, en los principales defensores del texto. En efecto, algo había cambiado. El acuerdo político entre PSOE y UCD para racionalizar las autonomías representado por la Ley orgánica armonizadora del proceso autonómico (LOAPA) es ahora aplicado políticamente sobre un texto que había forzado una mayor definición de las vías de los artículos 143 y 151. De hecho, había aproxima-

---

17. De hecho, de las seis legislaturas que han existido en el Parlamento andaluz hasta el presente, las elecciones con tal fin sólo se han celebrado aisladamente en dos ocasiones. Otras tres han coincidido con las generales (22.VI.1986, 3.III.1996, 12.III.2000), y en otro caso más, con las europeas (12.VI.1994). Todo ello con las consiguientes protestas de los grupos de la oposición, especialmente los nacionalistas.

do dichos procedimientos llenando de contenido el primero y aproximándolo al segundo. Una generalización y homogeneidad del proceso que fue confirmada con los *Pactos Autonómicos* (1981) entre las fuerzas antes aludidas.

Continuando con el procedimiento marcado, superado el trámite de la valoración por el órgano de los parlamentarios, el texto es remitido a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, con una delegación de la Asamblea, valora el texto para remitirlo más tarde al Pleno del Congreso y Senado.

Examinando las propuestas jurídico-políticas sobre la configuración del futuro Parlamento, a tenor de las distintas enmiendas y motivos de desacuerdo, observaremos las significativas objeciones que los diferentes grupos parlamentarios realizan desde el artículo 25 al 30, insertos dentro del capítulo I.<sup>18</sup> El primero de éstos no sufre ningún tipo de cambio plasmándose en el Estatuto vigente en los términos que fue redactado por la reunión de parlamentarios en Córdoba: el Parlamento representa al pueblo andaluz y es inviolable.<sup>19</sup>

El siguiente artículo (el 26) está referido en un primer apartado al número de diputados y a las características de su elección, lo cual, como veníamos aludiendo, es uno de los temas donde mayores diferencias políticas existirán. En esta ocasión el texto recoge un máximo y un mínimo de diputados (90-110), supuesto con el que se intenta consensuar las diferentes posiciones al respecto. Sin embargo, el Grupo Mixto defendió la necesidad de un legislativo de 150 diputados, argumentando la extensión territorial de la futura Comunidad y la comparación con otros parlamentos autonómicos.

Este mismo artículo, en su tercer apartado, introduce una enmienda centrista abogando por la inmunidad de sus señorías más allá de la legislatura donde ejerzan, de manera que, salvo en caso de flagrante delito, sólo compete decidir al Tribunal Superior de Justicia. Del mismo modo, se elimina el punto introducido en el foro cordobés referente a la asignación que en su día percibirían los actores políticos una vez fijada por el Parlamento, presumiblemente por razones de imagen.<sup>20</sup>

18. La numeración del articulado que desarrollamos, la describimos en función al Estatuto final, hoy vigente, y no del Anteproyecto elevado a las Cortes tras la Asamblea de Parlamentarios Andaluces. No analizamos, en cambio, el capítulo II (Elaboración de las normas) del también título II, referido a la organización institucional de la Comunidad Autónoma, en tanto no aporta contenidos para el objeto que analizamos.

19. Sobre el extremo de la evolución de los diferentes textos en el ámbito de las Cortes la bibliografía existente es sorprendentemente parca: MOLINILLO LAMPARERO, C. «La configuración institucional del Parlamento de Andalucía». En: CHERNICHERO DÍAZ, C. A. (coord.) *El Estatuto de autonomía para Andalucía. Debates sobre el ayer, el hoy y el mañana*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2001, p. 95-104; así como HIJANO DEL RÍO, M. y RUIZ ROMERO, M. «Justificaciones históricas en la génesis del Estatuto de Autonomía para Andalucía. 1982». *Actas del I Congreso Internacional sobre la Historia de la Transición y Consolidación Democrática en España*. Madrid: UNED-UAM, 1995, vol. I, p. 555-565.

20. De hecho continúa existiendo hoy día la percepción de que los parlamentarios autonómicos no cobran. En un sentido estricto es así, pero las asignaciones, sin embargo, se realizan no de forma directa como en otros legislativos, sino a través de transferencias ponderadas a los grupos parlamentarios pactadas anualmente por la Mesa. Son estos últimos quienes distribuyen los fondos en función de la responsabilidad y dedicación de aquellos miembros elegidos adscritos a cada uno de ellos.

Los apartados primero, segundo y tercero del artículo 27 llegaron al final de toda la tramitación legislativa tal y como se explicitaron en Córdoba. No obstante, las características de las sesiones y el proceso de elección de su presidente (cuarto y quinto puntos, respectivamente), fueron objeto de un intenso e interesante debate político. Sobre el primero de ellos podemos afirmar que la cita de parlamentarios no definió el periodo de las sesiones ordinarias, y no mencionó que las extraordinarias han de convocarse con la especificación del orden del día. Fue el Grupo Centrista quien introdujo la enmienda añadiendo dos periodos de sesiones por cuatro meses. El Informe de la Comisión Constitucional asumió dicha modificación, y el citado añadió el requisito para las reuniones extraordinarias. Como voto particular ante dicho Informe, el Grupo Andalucista defendió el texto aprobado por la Asamblea de Parlamentarios. En el debate su portavoz mantuvo su voto particular aduciendo que «parece como si no nos fiáramos de la capacidad legislativa de los parlamentarios andaluces en el futuro y, asimismo, se pretendía que el Parlamento se reúna lo menos posible».<sup>21</sup> Este argumento fue asimismo apoyado por Clavero Arévalo (Grupo Mixto), que observa en el Informe de la Ponencia elementos discriminatorios, dado que Andalucía es la única donde, utilizando el artículo 151, se establece un periodo de sesiones, de manera que, aún admitiéndose esta limitación en el Estatuto de las comunidades del 143, se llega a una fórmula más amplia que en el articulado debatido. Por ello, argumenta que es «más respetuoso para la autonomía andaluza que sea el propio Parlamento el que fije el régimen de sus sesiones».<sup>22</sup>

La eminente vocación electoral del artículo 28 quedaría subrayada cuando en su primer apartado, referido a la provincia como circunscripción electoral, introducía, además de la remisión a una futura ley para distribuir el número total de escaños, el hecho de que ninguna provincia tendría más del doble de diputados que otra. Cuestión que no sólo aplacaba tendencias centrípetas en el caso de la provincia sevillana, que supera en población más del doble a otras de la Comunidad, sino que introducía para el futuro un elemento correctivo e igualitario. Esta proporcionalidad a tenor de las referencias ya utilizadas para las elecciones generales fue contestada desde las filas centristas defendiendo la existencia también de elementos de territorialidad en la distribución de los diputados. Mientras tanto, el Grupo Andalucista intentaría también sin éxito suprimir la referencia al uso del mismo sistema que para las elecciones al Congreso, dado que «tanto en el Estatuto catalán como en el vasco no se ha fijado ninguna similitud ni mimetismo con ningún sistema electoral», entendido políticamente como un «tema grave que rebaja una vez más las atribuciones del Parlamento andaluz».<sup>23</sup>

El anteproyecto remitido a Cortes realizaba en el punto 29 de su articulado una exhaustiva descripción de los supuestos donde se aplicarían condiciones de inelegi-

21. *Diario de Sesiones del Congreso*, Comisiones, 26 de junio de 1981 (38), p. 1707-1708.

22. *Loc. cit.*, p. 1709 y 1712.

23. *Diario de Sesiones del Congreso*, Comisiones, 29 de junio de 1981 (39), p. 1755. Tesis respaldada también por Manuel Clavero sobre la base del artículo 13.5 del Estatuto que atribuye al autogobierno competencia exclusiva en normas y procedimientos electorales para la constitución de sus instituciones.

bilidad e incompatibilidad. Sin embargo, tras su debate se eliminó toda esa enumeración, para remitir simplemente a una futura ley del Parlamento. Sin duda, el asentamiento de la democracia sería un factor fundamental para percibir, más tarde, más íntegramente, el compendio de supuestos al respecto.

Superada la tramitación parlamentaria el 20 de octubre de 1981, el pueblo andaluz ratifica por referéndum un texto, que es sancionado el 30 de diciembre de ese mismo año. El 23 de mayo de 1982 se realizan las primeras elecciones autonómicas en Andalucía, que comportarían una amplia mayoría absoluta para el PSOE, en tanto rentabilizaría notablemente los pormenores del logro político.<sup>24</sup>

### El primer parlamento de la historia

Los estudios sobre la transición política de Andalucía se han centrado más en aspectos relacionados con el análisis cuantitativo de los diferentes resultados electorales, y en los novedosos contenidos del emergente ordenamiento jurídico. En el caso de este primer órgano legislativo en la historia que nos ocupa, las investigaciones se refieren más a la aplicación de diferentes preceptos constitucionales o estatuarios, inherentes a la aparición de los poderes en el nuevo ámbito territorial, que al análisis de las primeras intenciones para la producción legislativa. De otra parte, la literatura ha realizado honrosos esfuerzos por contextualizar el rendimiento institucional de esta I legislatura en el contexto de la acción política del resto de periodos.<sup>25</sup>

El 21 de junio de 1982, en el Alcázar de Sevilla, se realizaba la sesión constitutiva del Parlamento. El primer presidente de la cámara lo declaraba solemnemente constituido y anunciaba su preceptiva notificación a las autoridades del Estado. Culminaba de esta forma el singular proceso de la única comunidad que utiliza el procedimiento del artículo 151. Así, la propia Carta Magna precisaba también en su artículo 152 la necesidad de que contase con una organización, hasta ese momento, aplicada sólo al resto de comunidades históricas del Estado.<sup>26</sup>

Precisamente, para las autonomías conquistadas por la excepcionalidad, este último precepto citado desarrolla una estructura organizativa basada en una *Asamblea Legislativa* elegida por sufragio universal, en atención a un sistema de representación proporcional en el que se asegure la presencia de todos sus territorios; un *Consejo de Gobierno* al efecto de las funciones ejecutivas y administrativas; un *pre-*

24. Un amplio estudio de estas elecciones en: CARO CANCELA, D. *Las primeras elecciones autonómicas de Andalucía* (1982). Cádiz: Universidad, 1992; comicios en donde destaca la amplia campaña contra el PSOE desplegada desde sectores empresariales.

25. PORRAS NADALES, A. J. (dir.) *El Parlamento de Andalucía: claves de un proceso institucional*. Sevilla: Parlamento, 1998. Cabe señalar que en la actualidad Andalucía vive su VI legislatura (2000-2004).

26. En sesión plenaria del 30 de junio de 1982, se determinaría las sedes de las instituciones autonómicas, por otra parte, una de las cuestiones más conflictivas a causa de las rivalidades interprovinciales, que fue sucesivamente prorrogada durante la génesis del debate estatutario. Los días 14 y 15 acogieron la investidura del primer presidente, y el 2 y 3 de noviembre se aprobaría el Reglamento de la Cámara. Con carácter de urgencia y, con una gran carga simbólica y mediática, se aprobó en noviembre de ese mismo año la primera ley destinada a emitir deuda pública para afrontar la «muy grave» situación socioeconómica.



*sidente* elegido por la Asamblea de entre sus miembros, y finalmente, un Tribunal Superior de Justicia que culminase la organización jurisdiccional en su ámbito territorial.

La puesta en marcha de una autonomía constituye para el caso andaluz un inédito reto histórico al no encontrar, a diferencia de otros territorios, y por las razones apuntadas, una experiencia legislativa anterior, susceptible de recuperarse o adaptarse al nuevo contexto sociopolítico. Así, Pérez Royo y Porras Nadales inscriben las primeras leyes aprobadas en dos grandes bloques a los que denomina: institucional o de autoorganización y socioeconómico. Entre las primeras encontraríamos aquellas medidas básicas que se tienen que acometer en el instante que una comunidad queda constituida como tal. En este sentido, tanto los parlamentos catalán como vasco y gallego también legislan sobre cuestiones de gobierno y administración, de régimen electoral, y sobre hacienda pública. Pero no lo hacen, en cambio, en aspectos tales como función pública, incompatibilidad de altos cargos. A tal efecto, nos encontramos, con un alto interés estratégico de la mayoría política socialista en Andalucía por profundizar la autonomía.<sup>27</sup>

Conquistado el marco autonómico, la Junta continuaría con su proceso de institucionalización; pero eso es campo para los juristas y cae ya al margen de las condiciones a las que obliga este Congreso. Sin embargo, sí cabe señalar que, en lo que ha sido la más fecunda de sus legislaturas, se aprobaron cuarenta y tres leyes que conformarían el primer armazón político esbozado por el Estatuto en sus trazos fundamentales. Junto a éstas, la polémica de la capitalidad queda resuelta y se regulan aspectos simbólicos identitarios. Entre todas ellas destacamos la 6/83 que pretende dar contenido y cobertura legal a los nuevos órganos político-administrativos, así como las que consolidaban la participación ciudadana en distintos procesos. En uno u otros casos, impregnadas de un fuerte componente mimético con respecto a otras

27. Podríamos, incluso, contemplar la posibilidad de que desde la órbita socialista se comenzase a utilizar la autonomía andaluza como freno a las pretensiones centrífugas, particularistas y nacionalistas en exceso, fundamentalmente, de los territorios vasco y catalán. Esta posibilidad, ya comentada por muchos autores a lo largo de toda democracia, se justificaría en atención a ofrecer una interesada imagen de profundización democrática y alto índice de descentralización emprendida desde un gobierno socialista, el cual sin llegar a ser nacionalista, profundizaría eficazmente en el terreno autonómico y por ende en la democracia. No obstante, conviene hacer la salvedad sobre el hecho de que hasta 1984 el primer presidente autonómico de Andalucía es el socialista Rafael Escuredo. Persona autodefinida en mayo de 1979 como nacionalista, pero que, sin embargo, sus tesis vinculadas a la constitución de un partido federal en el PSOE en términos semejantes a las experiencias que ya estaban en Cataluña y País Vasco son derrotadas en el seno de su formación durante el II Congreso regional del PSOE en diciembre de ese año. Cf. del autor de esta comunicación: «El PSOE en Andalucía al inicio de la transición. De la FSA-PSOE al *escuredismo* (1976-1979)», en: *Actas del III Congreso de Historia de Andalucía* celebrado en Córdoba, en abril de 2001 (en prensa).

Como también se ha apuntado, el partido acabaría aceptando *estratégica y coyunturalmente* las tesis del presidente y su singular liderazgo al frente de la Junta, durante la intensa etapa de enfrentamiento institucional a causa del bloqueo/desbloqueo autonómico, y más tarde, «fue dimitido» una vez conseguida la contundente mayoría absoluta en Cortes de Felipe González y con el objeto de posibilitar la *racionalización* autonómica ahora pactada entre UCD y PSOE.

instituciones del Estado y superando —dada la amplia mayoría socialista— problemas políticos prorrogados en la gestación del articulado.<sup>28</sup>

Éste sería el caso de la designación definitiva de la capital de Andalucía. Según recoge el artículo 7 del actual Estatuto, su fijación se realizaría durante la primera sesión del Parlamento, con el requisito de la mayoría de dos tercios de los votos.<sup>29</sup> Desde el *borrador* de Carmona al Anteproyecto del mismo nombre se van a aceptar sin mayores problemas las provincias actuales, los municipios e incluso la existencia futura de comarcas en el seno de la autonomía.<sup>30</sup> Igualmente, en referencia a la capitalidad, el texto del proyecto de Estatuto remitido desde Córdoba por la Asamblea de Parlamentarios a Cortes resulta idéntico al aprobado finalmente (art. 7): «La capital de Andalucía, sede del Gobierno y del Parlamento, será la ciudad que decida éste, por mayoría de dos tercios, en su primera sesión ordinaria. En dicha sesión se decidirá también la sede del Tribunal Superior de Justicia». La definitiva concreción de la capital tiene lugar durante la segunda sesión ordinaria del primer Parlamento (30 de junio de 1982), donde se aprueba la Resolución sobre la sede de las instituciones autonómicas. Con los votos a favor de PSOE, PCE y PSA (79) además de 4 diputados de AP (que ofreció libertad de voto); 24 abstenciones (14 de UCD, 9 de AP y 1 comunista) así como 4 votos en contra (AP) se aprueba la propuesta. De esta forma y en aplicación del Estatuto de autonomía, la capital, sede del Parlamento, Consejo de Gobierno y del presidente de la Junta, es la ciudad de Sevilla; mientras que en Granada se residencia el Tribunal Superior de Justicia.

28. Sobre este periodo inicial: CANO BUESO, J. y MORALES ARROYO, J. M.<sup>a</sup>. *El Parlamento de Andalucía: estructura y organización*. Madrid: Tecnos, 1987; CANO BUESO, J. «Crónica general de la actividad parlamentaria en Andalucía durante la I legislatura». en RCG, (12), 1987, p. 293-306; GARCIA RUIZ, J. L. *El derecho propio de Andalucía*. Jerez: Fundación Universitaria, 1986; PÉREZ ROYO, J. y PORRAS NADALES, A. J. *El Parlamento de Andalucía. Análisis de la primera legislatura (1982-1986)*. Madrid: Tecnos, 1987; VÁZQUEZ LABOURDETTE, A. «Constitución del Parlamento de Andalucía». *Revista de Estudios Políticos*, (15), mayo-junio, 1980, p. 825, repetido en: VÁZQUEZ LABOURDETTE, A. «Constitución del Parlamento de Andalucía». En: *Los procesos de formación de las comunidades autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*. Granada: Parlamentos vasco, catalán, gallego y andaluz, 1986, vol. I, p. 825-852. Aunque la literatura sobre el ordenamiento jurídico andaluz es amplia y cae fuera del objeto y periodo que analizamos, sí cabe señalar como evaluación también de la primera legislatura: CANO BUESO, J. «El Parlamento de Andalucía como realidad política». *Revista de las Cortes Generales* (1), 1984, p. 235-240.

29. El debate sobre la determinación de las sedes en *Diario de Sesiones del Parlamento* (2), 1982, sesión del 30 de junio de 1982, p. 10-39. El texto final aprobado está publicado en el *Boletín Oficial del Parlamento* (2), de 12 de julio de 1982. No obstante, la Ley 3/1983, de 1 de junio, de organización territorial de la Comunidad, cita en su artículo 4: «La sede del Gobierno Andaluz es la ciudad de Sevilla» (BOJA 44, de 3.VI.1983).

30. Sobre los anteproyectos: RUIZ ROMERO, M. 20.º aniversario del Estatuto de Carmona. *Estudio histórico y político del Anteproyecto de estatuto de autonomía para Andalucía*. Sevilla: Consejería de Relaciones Institucionales, 2001.

## Anexo

### Relación de leyes aprobadas por el Parlamento de Andalucía durante la primera legislatura<sup>31</sup>

| Denominación de la Ley                                                                                                                    | Justificación política <sup>32</sup>                                                                                                                                                                                                                   | Núm. BOJA <sup>33</sup> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| 1982                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                        |                         |
| 1/82, de 16 de noviembre, por la que se autoriza al Consejo de Gobierno de la Junta a emitir deuda pública, durante el ejercicio de 1982. | La situación económica «calificada unánimemente como muy grave», aconseja inversiones por parte del sector público, sobre todo en materia de desempleo.                                                                                                | 1 de 4.I.1983           |
| 2/1982, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Asesor de RTVE.                                                                        | En aplicación de la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto jurídico de Radio y Televisión, y con objeto de ser cauce de participación y representación de los intereses de la Comunidad Autónoma en el centro territorial de dicho medio del Estado. | 1, de 4.I.1983          |
| 3/82, de 21 de diciembre, sobre himno y escudo.                                                                                           | Deseo de «aunar presencia de una tradición popular, la expresión de un deseo de transformación económica y el ansia de alcanzar un futuro de paz y solidaridad». Todo ello concretado en la asunción de símbolos aprobados en la Asamblea de 1918.     | 1, de 4.I.1983          |
| 4/82, de 30 de diciembre, del Plan extraordinario de inversiones.                                                                         | Aplicación de un plan extraordinario de inversiones como «elemental» sentido de solidaridad ante la situación económica, y en atención también a recientes inundaciones y temporales.                                                                  | 4, de 14.II.1983        |
| 1983                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                        |                         |
| 1/83, de 3 de marzo, de creación del Instituto de Promoción Industrial (IPIA).                                                            | Necesidad de incrementar la participación de la industria en el conjunto de la economía como determinante del futuro papel de la región en la economía.                                                                                                | 19, de 5.III.1983       |
| 2/83, de 3 de marzo, de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Económica (SOPREA).                                                  | Impulso de la creación de la citada sociedad de capital público, con objeto de favorecer el desarrollo económico y social, y mejorar su estructura productiva.                                                                                         | 19, de 5.V.1983         |
| 3/83, de 1 de junio, de organización territorial de la Comunidad.                                                                         | Clarificación del entramado de entes territoriales que integran la Comunidad, vertebrados por el propio Estatuto y, regulación de las competencias de las distintas administraciones que tienen presencia en la región optimizando su actividad.       | 44, de 3.VI.1983        |
| 4/83, de 27 de junio, del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales.                                                                        | Facilitación del adecuado tratamiento de los conflictos laborales, acercamiento de la Administración laboral autonómica a las partes laborales y ejecución de competencias desarrolladas hasta ahora por el Estado.                                    | 52, de 1.VII.1983       |
| 5/83, de 19 de julio, de la hacienda pública de la Comunidad.                                                                             | Regulación de la Administración y la contabilidad de la hacienda de la Comunidad Autónoma. Adaptación de la Ley general presupuestaria a las peculiaridades y necesidades financieras de la Comunidad.                                                 | 59, de 26.VII.1983      |
| 6/83, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad.                                                                   | Desarrollo de las funciones ejecutivas y administrativas del Consejo de Gobierno y del presidente de la Junta, como elementos básicos del desarrollo del autogobierno.                                                                                 | 60, de 29.VII.1983      |

| <i>Denominación de la Ley</i>                                                                             | <i>Justificación política</i>                                                                                                                                                     | <i>Núm. BOJA</i>   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| 7/83, de 3 de agosto, de presupuesto de la Comunidad Autónoma para 1983.                                  | Primer cumplimiento de las competencias estatutarias en temas presupuestarios (81.528.754.965 pesetas).                                                                           | 63, de 9.VIII.1983 |
| 8/83, de 3 de noviembre, de bibliotecas.                                                                  | Planificación, coordinación e inspección de los servicios del sistema bibliotecario, sus órganos y estructuración.                                                                | 89, de 8.XI.1983   |
| 9/83, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz.                                                 | Comisionado por el Parlamento para la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el título I de la Constitución.                                                        | 100, de 9.XII.1983 |
| <i>1984</i>                                                                                               |                                                                                                                                                                                   |                    |
| 1/84, de 9 de enero, de la Declaración de la laguna de Fuente de Piedra como reserva integral.            | Aplicación de un régimen jurídico especial para la protección integral de la laguna en razón de interés científico y educativo.                                                   | 4, de 10.I.1984    |
| 2/84, de 9 de enero, de museos.                                                                           | Ordenación y difusión del sistema de museos; así como conservación, protección, difusión y salvaguarda de sus fondos patrimoniales.                                               | 4, de 10.I.1984    |
| 3/84, de 9 de enero, de archivos.                                                                         | Establecimiento y organización del sistema de archivos, así como conservación, protección, difusión y salvaguarda de sus fondos.                                                  | 4, de 10.I.1984    |
| 4/84, de 9 de enero, de consejos escolares.                                                               | Aplicación de la LODE: participación efectiva de todos los sectores afectados en la programación general de la enseñanza, con objeto de colaborar en la administración educativa. | 4, de 10.I.1984    |
| 5/84, de 23 de abril, de incompatibilidades de altos cargos de la Administración.                         | Regulación de las incompatibilidades existentes en todo sistema democrático.                                                                                                      | 43, de 27.IV.1984  |
| 6/84, de 12 de junio, por la que se crea la Agencia de Medio Ambiente.                                    | Creación de un organismo autónomo con personalidad jurídica propia, para la gestión de su patrimonio, fondos y competencias medioambientales.                                     | 60, de 19.VI.1984  |
| 7/84, de 13 de junio, del Plan económico 1984-1986.                                                       | Mejoras socioeconómicas con el fomento y planificación de la actividad económica en el periodo citado.                                                                            | 60, de 19.VI.1984  |
| 8/84, de 3 de julio, de reforma agraria.                                                                  | Cumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra, el establecimiento y desarrollo de explotaciones rentables, y la contribución a solucionar problemas sociales.    | 65, de 6.VII.1984  |
| 9/84, de 3 de julio, por la que se crea el Instituto Andaluz de Salud Mental (IASAM).                     | Creación del organismo autónomo que integra y coordina los recursos en salud mental.                                                                                              | 67, de 13.VII.1984 |
| 10/84, de 30 de julio, de presupuesto de la Comunidad para 1984.                                          | Previsiones presupuestarias para el ejercicio siguiente por valor de 387.997.979.000 pesetas.                                                                                     | 65, de 6.VII.1984  |
| 11/84, de 19 de octubre, de declaración de las zonas húmedas del sur de Córdoba como reservas integrales. | Protección jurídica de determinadas zonas de la provincia cordobesa –Zóñar, Amarga, Rincón, Tíscar, Los Jarales y el Conde– en atención a su interés medioambiental.              | 97, de 25.X.1984   |

*Antecedentes y problemática en el nacimiento del primer Parlamento de Andalucía*

| <i>Denominación de la Ley</i>                                                                                                                                     | <i>Justificación política</i>                                                                                                                                                 | <i>Núm. BOJA</i>    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| 12/84, de 19 de octubre, de declaración de las marismas del Odiel, como paraje natural y de la Isla de En Medio y la marisma del Burro, como reservas integrales. | Protección jurídica de zonas de la provincia onubense en atención a su interés medioambiental.                                                                                | 97, de 25.X.1984    |
| 13/84, de 11 de diciembre, del Consejo Social de las Universidades.                                                                                               | Objetivos, reglamento y funcionamiento interno del órgano para la participación de la sociedad en la universidad.                                                             | 116, de 18.XII.1984 |
| <i>1985</i>                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                               |                     |
| 1/85, de 11 de febrero, de presupuestos de la Comunidad para el ejercicio de 1985.                                                                                | Previsiones presupuestarias para el ejercicio siguiente por un valor de 479.481.251.000 pesetas.                                                                              | 14, de 14.II.1985   |
| 2/85, de 2 de mayo, de sociedades cooperativas.                                                                                                                   | Posibilita una legislación para el adecuado desarrollo y fortalecimiento de este sector de la economía social.                                                                | 42, de 4.V.1985     |
| 3/85, de 22 de mayo, de coordinación de concesiones de servicios regulares de transportes de viajeros por carretera.                                              | Comunicación correcta y regulada entre todas las localidades del territorio. Regulación del sector.                                                                           | 53, de 25.V.1985    |
| 4/85, de 19 de junio, por la que se modifica el artículo 4.4 de la Ley 10/1984, de 30 de julio.                                                                   | Posibilidad de superar la cuantía de los avales autorizados por la sociedad SOPREA.                                                                                           | 66, de 28.VI.1985   |
| 5/85, de 8 de julio, de los consumidores y usuarios.                                                                                                              | Garantía de medidas eficaces para la protección y participación de los usuarios y consumidores.                                                                               | 71, de 16.VII.1984  |
| 6/85, de 28 de noviembre, de ordenación de la función pública de la Junta.                                                                                        | Bases homogeneizadoras para el desarrollo del sistema y de la función pública. Consolidación y modernización de una administración propia y ordenación y gestión de la misma. | 112, de 28.XI.1985  |
| 7/85, de 6 de diciembre, por la que se crea el Instituto de Academias.                                                                                            | Coordinación de las academias existentes e impulso de sus actividades. Reconocimiento de su capacidad consultiva.                                                             | 119, de 14.XII.1985 |
| 8/85, de 27 de diciembre, del Consejo de la Juventud.                                                                                                             | Participación de la juventud y eficacia de las políticas dirigidas a este sector de población.                                                                                | 2, de 9.I.1986      |
| 9/85, de 28 de diciembre, de presupuestos de la Comunidad para el ejercicio de 1986.                                                                              | Previsiones presupuestarias para el ejercicio siguiente por un valor de 528.486.730.000 pesetas.                                                                              | 65, de 6.VII.1984   |
| <i>1986</i>                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                               |                     |
| 1/86, de 2 de enero, electoral.                                                                                                                                   | Normalización de las elecciones al Parlamento.                                                                                                                                | 3, de 14.I.1986     |
| 2/86, de 19 de abril, del juego y apuestas de la Comunidad Autónoma.                                                                                              | Regulación las actividades relativas a casinos, juegos y apuestas.                                                                                                            | 35, de 25.IV.1986   |
| 3/86, de 19 de abril, de inspección y régimen sancionador en materia de turismo.                                                                                  | Ejercicio de las competencias inspectoras y sancionadoras en materia de turismo.                                                                                              | 35, de 25-IV-1986   |

| <i>Denominación de la Ley</i>                                                                                  | <i>Justificación política</i>                                                                                                                                                                                                  | <i>Núm. BOJA</i> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 4/86, de 5 de mayo, del patrimonio de la Comunidad Autónoma.                                                   | Adopción de medidas para regular los bienes y derechos de la Comunidad.                                                                                                                                                        | 40, de 9.V.1986  |
| 5/86, de 5 de mayo, de concesión de créditos extraordinarios para atender a distintos programas.               | Habilitación de suplementos presupuestarios para los siguientes programas: Plan de empleo rural, Andalucía joven, edificios administrativos, insuficiencias en gestión tributaria, e inversiones para la reforma psiquiátrica. | 40, de 9.IV.1986 |
| 6/86, de 5 de mayo, sobre determinación y revisión de tarifas y cánones en puertos e instalaciones portuarias. | Aprobación del régimen de tarifas de los servicios prestados en puertos.                                                                                                                                                       | 41, de 10.V.1986 |
| Ley 7/86, de 6 de mayo, de reconocimiento de las comunidades andaluzas fuera del territorio andaluz.           | Participación de los emigrantes y fomento del asociacionismo en colectivos asentados fuera del territorio. Impulso a la cultura e identidad andaluzas.                                                                         | 41, de 10.V.1986 |
| 8/86, de 6 de mayo, del Servicio Andaluz de Salud.                                                             | Gestión y administración del sistema de salud mediante organismo autónomo. Modernización de su estructura y optimización de su funcionamiento.                                                                                 | 41, de 10.V.1986 |

31. Elaboración propia a partir de la consulta del *Boletín Oficial* de la Junta de Andalucía.

32. Se ha consultado en todas y cada una de las leyes las propias justificaciones que aparecen en el propio texto de la Ley en su edición oficial.

33. Cabe precisar que esta publicación oficial no aparece con su primer número en esta fecha. Desde el 11 de agosto de 1979, la Junta contaba en su etapa preautonómica con dicho órgano para sancionar sus disposiciones. Ello justificaría que en la cabecera de éste, en la edición de 1982 figure expresamente que se trata del iv año de su publicación, ya dentro del ejercicio de las competencias de su Estatuto.

## *Els parlaments de les comunitats autònomes de l'Estat espanyol (1980-2003). Naturalesa, problemàtica i dinàmica electoral*

SEBASTIÀ SERRA BUSQUETS, *Universitat de les Illes Balears*

En el moment de començar a tractar la temàtica convé definir el que es considera com a parlaments de les comunitats autònomes, sobretot tenint ben present que des del punt de vista efectiu en la història contemporània de l'Estat espanyol només hi havia el precedent del Parlament de Catalunya durant la Segona República.

Assenyalam en primer lloc el contingut d'una publicació que fa referència a un parlament concret, les Corts Valencianes «com a Parlament Autònom en el marc de la constitució de 1978, quasi resulta una necessitat definir les Corts Valencianes com a un òrgan representatiu, de relleu constitucional i estatutari, central i regional –segons la perspectiva–, autonòmic i general, col·legiat, complex, permanent, continu, de pública actuació, i per essència plurifuncional. Amb aquesta descripció no fem més que corroborar el que altres autors han dit a l'hora d'estudiar els parlaments autònoms des d'una perspectiva tan general (Embid Irujo) com concreta (Cano Bueso, Giménez Abad o Figueroa Laraudogoitia, entre altres).»<sup>1</sup>

L'autor fa una advertència històrica prou important en el moment que comença el primer capítol del llibre:

Un breu assaig, com el que pretenem, sobre les Corts Valencianes requereix necessàriament una certa perspectiva històrica. No podem oblidar que parlem de la institució política actual més important d'un poble que ha tingut una història pròpia. En aquest sentit cal recordar tant els precedents històrics de les Corts Valencianes com el procés de recuperació democràtica de la institució.<sup>2</sup>

L'obra fa referència a les Corts Valencianes en l'època foral, a la importància dels Decrets de Nova Planta, dels memorials de greuges dels segles XVIII i XIX, dels projectes autonòmics anteriors a la Guerra Civil –bàsicament de la Segona República– i a la lluita per la democràcia, l'amnistia i l'autonomia a partir dels anys seixanta i setanta.

La guia editada per la Generalitat de Catalunya amb el títol *L'autonomia política de Catalunya* parteix d'una introducció històrica des del segle XIII fins al restabliment de la «Segona Generalitat moderna», els anys 1977-1980.

1. AGUILÓ LUCIA, L. *Les Corts Valencianes. Introducció al dret parlamentari valencià*. València: Tirant lo Blanc, 1994, p. 27.



En un altre capítol explicita els símbols nacionals de Catalunya i l'idioma, i després ja dedica altres capítols a les institucions i a les competències i els recursos. La definició que presenta del Parlament és senzilla: «és la institució principal de la Generalitat», ja que representa «el poble de Catalunya» per tal com és elegit pels ciutadans i, en conseqüència, confereix legitimitat democràtica als altres òrgans de la Generalitat. L'Estatut assenyalava les seves competències: exercir la potestat legislativa, aprovar els pressupostos, controlar l'acció política i de govern i exercir les altres competències que li siguin atribuïdes per la constitució i la llei que aprovi el propi Parlament».<sup>3</sup>

Una gran part dels parlaments de les comunitats autònomes, per mitjà de les seves publicacions i de les seves pàgines web, ens mostren singularitats importants. Els aspectes històrics, en general, es tenen ben en compte, juntament amb aspectes de funcionament, i cada vegada trobam més difusió cap a la societat de les activitats parlamentàries.

Les visites guiades, el material didàctic en alguns casos, les activitats en general, algunes de tipus representatiu i algunes altres d'estudi, s'han anat obrint camí aquests darrers anys. Té una gran importància la difusió en els mitjans de comunicació. La retransmissió en directe de plenaris o comissions per televisió o ràdio ajuda a la promoció de la institució. L'aplicació de les noves tecnologies contribueix, així mateix, decididament a la difusió, i la possibilitat de seguir-los en temps real pel web també és una novetat prou interessant.

Des de 1983 s'han anat fent conferències de presidents de parlaments autonòmics (Coprepa). La primera va tenir lloc a l'Assemblea Regional de Múrcia i es varen plantejar molts de desitjos i voluntats del que havia de ser el parlamentarisme autonòmic. Fins ara se n'han fet divuit.

A la vegada els parlaments poden participar, i de fet participen, en les conferències d'assemblees legislatives regionals d'Europa (CALRE). Des de 1997 s'han celebrat reunions anuals a Oviedo, Àustria, Florència, Santiago, Madeira i Brussel·les. La via que s'ha obert és prou important, si bé el camí sembla que serà llarg, atesos els debats de l'Assemblea de Regions d'Europa (ARE) i la futura constitució europea.

Des de l'any 2000 hi ha les conferències de presidents de parlaments de l'antiga Corona d'Aragó, que han fet, fins ara, tres reunions: a Saragossa, Ciutadella de Menorca i Barcelona, i dues reunions de comissions dels parlaments de l'Antiga Corona d'Aragó, fetes a Terol i Eivissa. La dinàmica de totes aquestes organitzacions és oberta, si bé voldria destacar la singularitat de cada un dels parlaments, malgrat que en moltes d'ocasions hi ha processos de coordinació o homologació.

Els estudiosos de la ciència política, del dret públic i en algunes ocasions de la sociologia plantegen entorn als vint anys de l'Estat de les autonomies un balanç de l'activitat duta a terme tant pels governs com pels parlaments. Els historiadors també

2. AGUILÓ LUCIA, L. *Les Corts Valencianes. Introducció al dret parlamentari valencià*. València: Tirant lo Blanc, 1994, p. 17.

3. PAGÈS, J.; LOBO, R., i FLUVIÀ, A. *L'autonomia política de Catalunya. Orígens, competències i organització de la Generalitat*. Barcelona: Departament de la Presidència, 1995.

hem començat els darrers anys aquesta tasca, en part fruit de la necessitat de fer-ho, i, a la vegada, amb renovades perspectives.

Ha aparegut tot un conjunt d'estudis força importants. En general els equips d'estudiosos consideren que no hi ha prou homogeneïtat entre els parlaments. Hi ha moltes variables i es pot afirmar que existeix una gran riquesa pel que fa a iniciatives d'impuls polític i, en general, de legislació. Un dels estudis més recents afirma:

*Nos atreveríamos pues a concluir con una doble afirmación. Por un lado, la necesidad de profundizar en este tipo de análisis y la perentoriedad de introducir en el mismo elementos propios del desenvolvimiento de cada cámara autonómica. Por otro, y reafirmando la importancia de los parlamentos autonómicos en la consolidación de los sistemas democráticos de nuestras comunidades autónomas, la obsesión que parece existe en los gobiernos por las funciones legislativa y de control, mientras que la función de impulso político permite en menor medida la expresión de las minorías.<sup>4</sup>*

A l'hora de plantejar des d'una perspectiva històrica l'anàlisi dels parlaments de les comunitats autònomes de l'Estat espanyol és oportú, en primer lloc, fer referència a la necessitat d'estudis interdisciplinaris que tractin aspectes del dret públic, ciència política i sociologia, i també de la història contemporània, a partir de la història política i cultural, però també de la història social.

Cal observar, al mateix temps, que sovint en molts dels estudis de dret públic, ciència política i sociologia es tenen poc en compte els aspectes històrics.

És més que necessari avançar cap a aspectes interdisciplinaris que ajudin a la comprensió d'un tema central de la història contemporània de l'Estat espanyol, com és el de l'existència de les comunitats autònomes, les realitzacions dels executius i l'existència i la tasca dels parlaments propis.

En un moment en què la Constitució de la Unió Europea està en debat, és prou important remarcar la temàtica parlamentària per tal d'intentar una revitalització en tots els nivells del parlamentarisme: el de la Unió Europea, el dels estats i el de les comunitats autònomes.

Des dels inicis dels estats liberals democràtics fins avui s'ha afirmat que els parlaments representen la societat, i per això els correspon la potestat legislativa, l'aprovació dels pressupostos, l'impuls i el control de l'acció de govern, i també la investidura dels presidents.

El parlament és, per tant, la institució més representativa des del moment que els seus membres són elegits pels ciutadans a fi que defensin idees i interessos. El parlament fa la funció de representació de la societat mitjançant els partits polítics i els grups parlamentaris. Les decisions del parlament són conseqüència de la voluntat de la majoria, tot garantint que l'oposició expressi el seu punt de vista.

4. LÓPEZ, L. (coord.). «Un primer balance sobre la actividad de los parlamentos autonómicos». A: PAU, Francesc (coord.). *El Parlamento del siglo XXI*. Madrid: AELPA/Tecnos, 2002, p. 217-265.

Vegeu també: SUBIRATS, Joan i GALLEGU, Raquel (ed.). *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2002.

D'altra banda pot afirmar-se que els parlaments realitzen la funció d'integració dels diferents interessos (polítics, econòmics, ideològics...), de vegades enfrontats, que coexisteixen a la societat. A través dels debats i les seves decisions, els diversos grups parlamentaris seleccionen els problemes col·lectius que mereixen més atenció i discuteixen les seves possibles solucions....<sup>5</sup>

Avui dia el debat referent a la força i la representativitat dels parlaments és obert. Els estudiosos en dret públic i ciència política, al llarg de la darrera dècada del segle xx, han fet tot un conjunt de consideracions importants. Els sociòlegs han entrat en anàlisis minucioses respecte a l'interès de la societat pels aspectes polítics i en la valoració dels ciutadans respecte a les institucions polítiques, i els historiadors observem i analitzam la dinàmica democràtica i d'autogovern amb força interès per tal d'arribar a una comprensió de la dinàmica de la societat.

Abans d'abordar amb especificitat la problemàtica dels parlaments autonòmics és necessari tenir una panoràmica de la contemporaneïtat respecte al parlamentarisme en general.

Els estudiosos dels parlaments convenim en la seva naturalesa de gran escenari públic. Els parlaments són visibles, són presents amb més o menys tradició històrica, amb més o menys arrelament, però tenen una força presencial important. La simbologia parlamentària ha estat i és important.

*Pero las transformaciones de la política contemporánea han hecho que esta importancia simbólica no se corresponda siempre con su influencia efectiva en la definición y aprobación de las políticas públicas. Hemos dicho que al parlamento le compete –con sus deliberaciones y su aprobación– la función de legitimar las grandes políticas orientadas a regular los conflictos de carácter colectivo. Pero estas políticas vienen ya en buena medida condicionadas por acuerdos en los que el ejecutivo y las administraciones –tal como veremos más adelante– juegan un papel decisivo.*<sup>6</sup>

A manera de síntesi respecte a la problemàtica del parlamentarisme actual i interrelacionant *els diversos models de parlament* assenyalaríem:

Els parlaments, i molt especialment els de les democràcies parlamentàries europees, han vist disminuïda els darrers anys la seva posició dins del sistema democràtic. Tant la creixent importància dels poders executius en l'etapa dels estats de benestar, l'aplicació d'una estricta disciplina de partit a les cambres a través d'uns grups parlamentaris que constitueixen una bona visualització de la democràcia de partits a l'interior de les institucions –fent previsible les tasques legislatives i de control de govern–, com també la presència de forts grups d'interès extraparlamentaris i l'actuació dels mitjans de comunicació, han comportat un debilitament en la percepció de la centralitat de la institució parlamentària en les democràcies occidentals. Debilitament que, en la majoria de casos, no ha comportat la renovació necessària de les deficients polítiques d'informació de les feines parlamentàries. De tota manera, l'ero-

5. ALBERTÍ, E.; AJA, E.; FONT, T., i PADRÓS, X. *Manual de dret públic de Catalunya*. Madrid: Generalitat de Catalunya/Institut d'Estudis Autonòmics/Marcial Pons/Ediciones Jurídicas y Sociales, 2002, p. 232.

6. VALLÈS, Josep Maria. *Ciencia política: una introducción*. Barcelona: Ariel, 2002, p. 207.

sió que per la separació de poders podria significar l'afebliment dels parlaments ha estat contrarestada per altres fenòmens com ara la creixent importància del poder judicial, especialment a partir d'una inequívoca aplicació dels principis de legalitat i constitucionalitat, que han comportat una protecció més gran del dret dels ciutadans, o també l'aparició d'altres poders efectius, entre els quals destaca la importància dels mitjans de comunicació. Els parlaments autonòmics de la democràcia espanyola estan envoltats de dificultats sobreafegides en no disposar d'una capacitat legislativa en àmbits clau de les polítiques públiques. Això en dificulta la percepció fins i tot com a elements simbòlics de l'autogovern.<sup>7</sup>

Arribats a la referència de l'autogovern, en el moment de parlar de parlaments subestats a final del segle xx i en el segle xxi, en règims democràtics, hem de diferenciar entre els parlaments que són objecte de recuperació històrica i altres parlaments que s'hagin creat per primera vegada dins l'àmbit de reorganització dels estats.

Entenem la política com a procés històric i, en aquest sentit, el context cultural, les actituds i la cultura polítiques, els valors, les ideologies, la socialització política, la comunicació política i l'opinió pública tenen molta d'importància.

D'aquesta manera volem ressaltar la importància dels referents històrics que es fan des de diversos parlaments i el coneixement i la difusió de la història d'aquest fet.

La dialèctica estatal-nacional i/o regional és ben present en la historiografia.<sup>8</sup>

Aquesta qüestió històrica per excel·lència va acompanyada de dos gran desafiaments que tenen avui els parlaments. D'una banda, la interrelació entre l'àmbit subestatal, l'estatal i la Unió Europea, i, d'altra banda, aconseguir una ciutadania més ben informada i amb capacitat d'intervenir en diverses de les qüestions que es plantegen en els parlaments. De possibilitats tècniques, per mitjà dels audiovisuals o de la informàtica, n'hi ha més que abans. La qüestió que es planteja és la possibilitat d'intervenir i la receptivitat que es pugui tenir davant les iniciatives ciutadanes.

Feta l'anàlisi introductòria, aquesta comunicació passa a tractar dels parlaments de les comunitats autònomes de l'Estat espanyol dins el procés de l'Estat autonòmic des de les primeres eleccions en els parlaments autonòmics de 1980, i tracta també la gènesi de l'Estat de les autonomies.

La regulació constitucional de l'autonomia, amb les dificultats i les conseqüències del consens constituent, és un dels fets cabdals en la nostra història contemporània.

7. REQUEJO, Ferran i JORDANA, Jacint. «Els problemes de la democràcia». A: CULLA i CLARÀ, Joan B. (dir.). *Historia, política, societat i cultura als Països Catalans*, vol. XII. *Autogovern i reptes de la fi de segle*, 1980-1997. Barcelona: Enciclopèdia Catalana, 1999, p. 76-77.

Vegeu també PÉREZ ROYO, J. «El mito de la crisis del Parlamento». A: TUSELL, J.; LAMO DE ESPINOSA, E., i PARDO, R. *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*. Madrid: Alianza, 1996, p. 56-78.

8. Farem referència, entre altres, a aportacions dels darrers temps a:

NÚÑEZ SEIXAS, X. *Los nacionalismos en la España contemporánea (siglos XIX-XX)*. Barcelona, Hipòtesi, 1999.

DE LA GRANJA, J. L.; BERAMENDI, J., i ANGUERA, P. *La España de los nacionalismos y las autonomías*. Madrid: Síntesis, 2001.

El pas d'un estat centralista a un estat autonòmic entre el 1979 i el 1983 és d'una gran transcendència històrica. Segons aquesta perspectiva, ens ocupem de la importància dels parlaments de les comunitats autònomes una vegada s'han aprovat els estatuts d'autonomia i s'han convocat i s'han fet les eleccions, partint de la base que els estatuts d'autonomia són el resultat de part de la transició política.

Les mobilitzacions populars en demanda d'autonomia foren molt importants, com també ho foren el debat polític i les reivindicacions en un conjunt de nacionalitats i regions. Les reivindicacions i la situació de Catalunya i el País Basc destaquen per damunt de qualsevol altra consideració, però cal fer ressaltar també els debats i les mobilitzacions d'Andalusia, el País Valencià, Aragó, les Canàries, les Illes Balears... La generalització de mobilitzacions en què la reivindicació autonòmica era present va ser important des del final del franquisme fins que es va concretar el procés constituent i estatutari.

El tractament que fa la Constitució de 1978 de la qüestió autonòmica, en les regions i les nacionalitats, és d'una gran complexitat i subtileza. La dinàmica per a accedir a les autonomies que estableixen els articles 151 i 143 de la Constitució va ser complexa i difícil.

Les correlacions de forces polítiques sorgides arran de les eleccions generals de 1977 i 1979, però també de les eleccions locals i preautonòmiques de 1979, condicionaren el posicionament de les forces polítiques majoritàries i obriren el camí dels pactes polítics, encara que no hi faltaren tensions.

Un punt essencial del procés que cal destacar és la consideració de nacionalitats històriques de Catalunya, el País Basc i Galícia, que recull la Constitució fonamentat en les realitats de la Segona República. Aquesta formulació constitucional és relativa i és discutible:

I és discutible perquè, de nacionalitat històrica, també ho és la d'Aragó, i ho és Castella, i, nacionalitats històriques, ho són les Illes; nacionalitat històrica, ho és el Regne de València, que ni en volen dir País Valencià. Per tant, de nacionalitats històriques, n'hi ha unes que han anat al davant –i aquí és on hem de posar èmfasi, però n'hi ha d'altres que estan aquí emergents. I no sabem, el procés de generalització autonòmica, a on porta.<sup>9</sup>

Si bé l'objecte d'aquest estudi és analitzar la importància de l'actuació dels parlaments, pens que és important ressaltar què significa la via reforçada o nivell superior d'autonomia per a les comunitats autònomes de Catalunya, Euskadi i Galícia, amb els seus referèndums d'aprovació dels projectes d'estatuts d'autonomia, i, també, la gran voluntat d'autogovern de bona part del poble d'Andalusia,<sup>10</sup> que ha aconseguit un procés autonòmic reforçat gràcies a múltiples mobilitzacions i iniciatives polítiques.

En el primer període democràtic, a més de la Constitució de 1978, hem d'esmentar els processos electorals generals i preautonòmics com a condicionants de la nova

9. TERMES ARDÈVOL, Josep. «Balanz de l'Estatut d'autonomia de Catalunya». *El Temps*, núm. 993, juny de 2003.

10. PINO MENCHÉN, Miguel Ángel. «Andalucía tuvo un sueño». A: Diversos autors. *Veinte años después. Los redactores del Estatuto reflexionan sobre la autonomía andaluza*. Sevilla: Parlamento de Andalucía, 2001, p. 121-136.

realitat autonòmica, i també la legislació que s'aprojava en el Parlament de l'Estat referida al Tribunal Constitucional, els referèndums, el finançament de les comunitats autònomes, i la dinàmica que s'obria.

A partir de 1979, s'ha d'observar amb deteniment la dinàmica concreta del procés autonòmic en allò que afecta les competències transferides per l'Estat a les pre-autonomies, primer, i a les comunitats autònomes, després, el finançament i les iniciatives que surten de les comunitats autònomes.

Dos casos prou singulars són els del País Valencià –Comunitat Valenciana, en la denominació que té actualment– i les Canàries, que, amb una correlació de forces polítiques diferents de les de la majoria de l'Estat, plantegen acollir-se a la via de l'article 151 de la Constitució per a accedir a l'autonomia, és a dir a la via ràpida.

Els acords de les seves institucions preautonòmiques precedits d'un debat ampli i de mobilitzacions van ser frenats des del Govern de l'Estat, en mans de la UCD, i amb la conformitat del PSOE en el marc dels acords autonòmics, i no accedirien a l'autonomia per mitjà de l'article 151 de la Constitució, però veurien aprovades lleis orgàniques per les Corts Generals que n'ampliarien substancialment les competències i el finançament que tenien inicialment. Destaquen en aquest terreny, bàsicament, les competències en sanitat i en educació.

Un altre cas molt específic i singular és el de Navarra, que va veure adaptat el seu sistema foral, el qual disposava el mateix model de finançament que la comunitat autònoma del País Basc, el concert econòmic, o quota, i una dinàmica competencial que es podia accelerar equiparant-se a la de les autonomies per l'article 151.

Respecte a la possibilitat que Navarra s'incorporés a la comunitat autònoma del País Basc, els dos estatuts definien aquesta possibilitat a partir de l'acord del Parlament de Navarra i d'un futur plebiscit.

Des d'un punt de vista territorial, quedaren dos aspectes per a desenvolupar referits a les realitats insulars: els *cabildos* de Canàries i els consells insulars de Mallorca, Menorca, i Eivissa i Formentera, que es podrien desenvolupar per mitjà de legislació de les seves pròpies autonomies de les Canàries i de les Illes Balears.

Els acords autonòmics de 1981, entre UCD i PSOE, relacionats amb els efectes de l'intent de cop d'Estat, varen afectar tot el procés autonòmic. La Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic de 1981 (LOHAPA) ressituaava moltes qüestions autonòmiques que en la transició i els primers anys de democràcia s'estaven desenvolupant. Els recursos previs de constitucionalitat presentats pels nacionalistes bascos i catalans en paralitzaren l'execució. La sentència del Tribunal Constitucional de l'any 1983 feia una lectura «federalitzant» de la Constitució i no permetia que per la via executiva es pogués harmonitzar o homogeneïtzar la diversitat autonòmica.

A partir de la sentència del Tribunal Constitucional, els processos d'homogeneïtzació de les comunitats autònomes han continuat, amb més o menys força, segons les conjuntures polítiques, homologant competències, regulant els mecanismes de finançament o amb aspectes molt concrets de la legislació bàsica de l'Estat.<sup>11</sup> Durant

11. PELAZ LÓPEZ, José-Vidal. *El Estado de las autonomías. Regionalismos y nacionalismos en la historia contemporánea de España*. Madrid: Actas Editorial, 2002.

els anys noranta, pel pacte de 1981 pels acords PP-PSOE, i en els moments en què el Govern de l'Estat no té majoria absoluta, tenen importància els pactes amb els nacionalismes catalans i bascos.

El paper dels parlaments és bàsic a l'hora d'analitzar la dinàmica homogeneïtzadora que en general ha mantingut el Govern de l'Estat. Els matisos, les apreciacions, les iniciatives —més homogeneïtzadores o menys—, les organitzacions polítiques, els resultats electorals, l'opinió pública, entre altres, són aspectes que cal tenir molt presents.

L'estabilitat del sistema i la complexitat de situacions autonòmiques van conviure i, de fet, encara ara continuen.

Després de la singularitat de les tramitacions dels estatuts de Catalunya, el País Basc i Galícia, es tramità l'Estatut d'Andalusia i, després, es tramità el que en podem dir el conjunt de projectes d'estatuts de via ordinària o lenta per mitjà de l'article 143 de la Constitució. Vull assenyalar, arribat a aquest punt, l'interès dels processos preautonòmics que es desenvolupen des de 1979 fins a l'aprovació dels diversos estatuts d'autonomia.

Del conjunt de debats i actuacions dels processos preautonòmics sorgeixen aspectes definidors de les futures comunitats autònomes i dels primers programes de govern.

El procés d'aprovació dels estatuts d'autonomia entre 1979 i 1983 fou el següent:<sup>12</sup>

- Estatut d'autonomia del País Basc. Llei orgànica 3/1979, del 18 de desembre (BOE núm. 306, del 22 de desembre de 1979).
- Estatut d'autonomia de Catalunya. Llei orgànica 4/1979, del 18 de desembre (BOE núm. 306, del 22 de desembre de 1979).
- Estatut d'autonomia de Galícia. Llei orgànica 1/1981, del 6 d'abril (BOE núm. 101, del 28 d'abril de 1981).
- Estatut d'autonomia d'Andalusia. Llei orgànica 6/1981, del 30 de desembre (BOE núm. 9, de l'11 de gener de 1982).
- Estatut d'autonomia d'Astúries. Llei orgànica 7/1981, del 30 de desembre (BOE núm. 9, de l'11 de gener de 1982).
- Estatut d'autonomia de Cantàbria. Llei orgànica 8/1981, del 30 de desembre (BOE núm. 9, de l'11 de gener de 1982).
- Estatut d'autonomia de La Rioja. Llei orgànica 3/1982, del 9 de juny (BOE núm. 146, del 19 de juny de 1982).
- Estatut d'autonomia de Múrcia. Llei orgànica 4/1982, del 9 de juny (BOE núm. 146, del 19 de juny de 1982).
- Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana. Llei orgànica 5/1982, de l'1 de juliol (BOE núm. 164, del 10 de juliol de 1982).

12. SEGURA i MAS, Antoni. «La reorganització autonòmica de l'Estat espanyol». *Quaderns de Pensament*, núm. 4. Barcelona: Fundació Ramon Trias Fargas.



- Estatut d'autonomia d'Aragó. Llei orgànica 8/1982, del 10 d'agost (BOE núm. 195, del 16 d'agost de 1982).
- Estatut d'autonomia de Castella - La Manxa. Llei orgànica 9/1982, del 10 d'agost (BOE núm. 195, del 16 d'agost de 1982).
- Estatut d'autonomia de les Canàries. Llei orgànica 10/1982, del 10 d'agost (BOE núm. 195, del 16 d'agost de 1982).
- Estatut d'autonomia de Navarra. Llei de reintegració i millorament del règim foral de Navarra. Llei orgànica 13/1982, del 10 d'agost (BOE núm. 195, del 16 d'agost de 1982).
- Estatut d'autonomia d'Extremadura. Llei orgànica 1/1983, del 25 de febrer (BOE núm. 49, del 26 de febrer de 1983).
- Estatut d'autonomia de les Illes Balears. Llei orgànica 2/1983, del 25 de febrer (BOE núm. 51, de l'1 de març de 1983).
- Estatut d'autonomia de la Comunitat de Madrid. Llei orgànica 3/1983, del 25 de febrer (BOE núm. 51, de l'1 de març de 1983).
- Estatut d'autonomia de Castella i Lleó. Llei orgànica 4/1983, del 25 de febrer (BOE núm. 52, del 2 de març de 1983).

Els estatuts es van reformar els anys 1991, 1994, 1996, 1997, 1998 i 1999. Les comunitats autònomes que havien accedit a l'autonomia per la via de l'article 143 vieren augmentar les competències i s'hi feren modificacions pel que fa al funcionament de les institucions, entre les quals hi havia les dels parlaments. Es van anar flexibilitzant els períodes de sessions, perquè la limitació a quatre mesos per any va significar, en molts casos, un fre important per al desenvolupament dels parlaments.

A hores d'ara, després dels més de vint anys d'autonomies, les valoracions que es fan des de la perspectiva històrica són molt diverses. D'una banda, es planteja la dinàmica de funcionament autonòmic, però es van apuntant totes les qüestions referents al benestar social, la cultura, el medi ambient, etc. La qüestió de la compensació interregional i de cohesió territorial és ben visible, com també ho són les anàlisis de les fiscalitats i el paper de l'Estat pel que fa a això, juntament amb les inversions públiques i les mancances d'infraestructures.

Els diagnòstics que es fan van des de voler frenar els processos autonòmics, donar per conclòs el model, veure la conveniència d'enfortiment, d'anar cap a un model federal «asimètric», etc.

Respecte a les autonomies que hi accediren per mitjà de l'article 151 de la Constitució, es planteja una diversitat de propostes de les forces polítiques dominants. Des de la perspectiva dels estudiosos de l'Administració pública, es podria fer referència a la posició següent, que hem de qualificar d'equidistant:

La reforma de l'Estatut també és possible. De fet, les Comunitats Autònomes amb autonomia inicialment de contingut inferior han reformat els seus estatuts, i algunes més d'una vegada. Però cal no oblidar que en el cas dels estatuts de les comunitats històriques la reforma és més complexa i té una altra significació. És més complexa pel fet que preveu la intervenció del cos electoral, però això no vol dir que aquesta no es pugui produir si es produeix aquest pacte en el si de la mateixa comunitat autònoma i amb el benentès que el pacte ha de ser acceptat a la vegada per les forces dominants al Parlament estatal. En tot cas, sembla que a hores d'ara també és difícil que la reforma es produeixi.<sup>13</sup>

La reorganització que s'ha fet en l'Estat espanyol amb el sistema autonòmic ha estat molt important, i certament no es pot afirmar que hagi acabat.

Hi ha anàlisis que plantegen múltiples dificultats i posen en evidència les insatisfaccions que es produeixen en els territoris amb més identitat nacional. Es planteja l'alternativa d'Estat federal asimètric.

En tot cas sembla que qualsevol formulació viable i amb voluntat de futur passa, inexorablement, pel reconeixement de la realitat plurinacional de l'Estat i les formes possibles d'articulació d'aquesta realitat plurinacional, és a dir, un retorn al plantejament inicial de la qüestió.<sup>14</sup>

Altres plantejaments històrics també remarquen, en la mateixa línia, la diferència entre considerar l'autonomia com un procés obert i dinàmic o com un procés pràcticament tancat o acabat:

A mi em sembla que avui les coses pinten malament precisament en aquest punt: que aquesta nostra convicció sobre l'autonomia com un procés obert, dinàmic, no és en absolut compartida des de Madrid.<sup>15</sup>

Vull remarcar la necessitat d'aprofundir en el paper dels parlaments de les comunitats autònomes, i també en els debats que es produeixen. Un aspecte que ha quedat relativament frenat fins ara, malgrat els estudis i les posicions que hi ha hagut, ha estat el de la reforma del Senat perquè sigui una cambra de representació territorial.

En el moment que plantegem l'inici dels parlaments de les comunitats autònomes, el sistema electoral és bàsic. S'ha seguit el sistema unicameral i de proporcionalitat *corregida*. La circumscripció és la província, excepte en els casos d'Astúries, Múrcia, Canàries i les Illes Balears.

L'aprovació de les lleis electorals va ser de gran complexitat en diverses ocasions, i la comunitat autònoma de Catalunya encara ara no té una llei electoral.

Els resultats de les darreres eleccions en els parlaments autonòmics de les comunitats autònomes de l'article 143, en què es vota alhora per als diputats del parlament i la composició dels ajuntaments, foren els següents:

13. ARGULLOL MURGADES, Enric. «L'experiència aplicativa del marc constitucional i estatutari: balanç i perspectives de futur». *Les noves perspectives de l'autonomia*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, 2001.

14. SEGURA i MAS, Antoni. «La reorganització autonòmica de l'Estat espanyol». *Quaderns de Pensament*, núm. 4. Barcelona: Fundació Ramon Trias Fargas.

15. CULLA, J. B. *La transició i Catalunya, una visió interpretativa*. Papers de la Fundació Ramon Trias Fargas, 2002.

|                     |                         |                         |                                                              |                    |                 |                        |                |
|---------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------------------------------------------|--------------------|-----------------|------------------------|----------------|
| Astúries            | PSOE<br>22 escons       | PP<br>19 escons         | IU-BLOQUE<br>4 escons                                        |                    |                 |                        |                |
| Illes Balears       | PP<br>29 escons         | PSOE<br>15 escons       | PACTE<br>(Progrés.<br>d'Eivissa i<br>Formentera)<br>5 escons | PSM-EN<br>4 escons | UM<br>3 escons  | EU-EV<br>2 escons      | AIPF<br>1 escó |
| Canàries            | CC<br>22 escons         | PSOE<br>18 escons       | PP<br>17 escons                                              | FNC<br>3 escons    |                 |                        |                |
| Cantàbria           | PP<br>18 escons         | PSOE<br>13 escons       | PRC<br>8 escons                                              |                    |                 |                        |                |
| Castella - La Manxa | PSOE<br>29 escons       | PP<br>18 escons         |                                                              |                    |                 |                        |                |
| Castella i Lleó     | PP<br>48 escons         | PSOE<br>32 escons       | UPL<br>2 escons                                              |                    |                 |                        |                |
| Extremadura         | PSOE-Prog.<br>36 escons | PP<br>26 escons         | IU-SIEX<br>3 escons                                          |                    |                 |                        |                |
| Madrid              | PP<br>55 escons         | PSOE<br>47 escons       | IU-CM<br>9 escons                                            |                    |                 |                        |                |
| Múrcia              | PP<br>28 escons         | PSOE<br>16 escons       | IURM<br>1 escó                                               |                    |                 |                        |                |
| Navarra             | UPN<br>23 escons        | PSN-PSOE<br>11 escons   | IU/EBN<br>4 escons                                           | ARALAR<br>4 escons | CDN<br>4 escons | EAJ-PNV/EA<br>4 escons |                |
| La Rioja            | PP<br>17 escons         | PSOE<br>14 escons       | PR<br>2 escons                                               |                    |                 |                        |                |
| València            | PP<br>48 escons         | PSPV -PSOE<br>36 escons | L'Entesa<br>5 escons                                         |                    |                 |                        |                |
| Aragó               | PSOE<br>27 escons       | PP<br>22 escons         | CHA<br>9 escons                                              | PAR<br>8 escons    | IU<br>1 escó    |                        |                |

La presència de forces polítiques en aquests parlaments és ben diversa. Trobem singularitats força importants tant pel que fa a organitzacions polítiques de tipus nacionalista i regionalista, com també respecte a la presència dels grups d'esquerra.

L'evolució electoral en els parlaments de les comunitats autònomes des del 1980 fins al 2002 és la següent:<sup>16</sup>

16. LÓPEZ ALONSO, José María (ed. i red.). *Diccionario de historia y política del siglo XX*. Madrid: Tecnos, 2001; *Informes comunidades autónomas 1992-2001*. Barcelona: Instituto de Derecho Público i elaboració pròpia.

## ANDALUSIA

|      | PSOE | PP | IU-CA** | PSA | UCD | PCA-PCE | PA* |
|------|------|----|---------|-----|-----|---------|-----|
| 1982 | 66   | 17 |         | 3   | 15  | 8       |     |
| 1986 | 60   | 28 | 19      |     |     |         | 2   |
| 1990 | 62   | 26 | 11      |     |     |         | 10  |
| 1994 | 45   | 41 | 20      |     |     |         | 3   |
| 1996 | 52   | 40 | 13      |     |     |         | 4   |
| 2000 | 52   | 46 | 6       |     |     |         | 4   |

\* El 1994 es va denominar Poder Andaluz.

\*\* Des de 1994 «Los Verdes» participen en aquesta coalició.

PSOE: Partido Socialista Obrero Español; PP: Partido Popular; IU-CA: Izquierda Unida - Convocatoria por Andalucía; CDS: Centro Democrático y Social; PSA: Partido Socialista de Andalucía. A partir de 1986 emprà les sigles PA; UCD: Unión de Centro Democrático; PCA-PC: Partido Comunista de Andalucía - Partido Comunista de España; PA: Partido Andalucista

## ARAGÓ

|      | PSOE | PP | IU | CDS | PAR | CHA |
|------|------|----|----|-----|-----|-----|
| 1983 | 33   | 18 | 1  | 1   | 13  |     |
| 1987 | 27   | 13 | 2  | 6   | 19  |     |
| 1991 | 30   | 17 | 3  |     | 17  |     |
| 1995 | 19   | 27 | 5  |     | 14  | 2   |
| 1999 | 23   | 28 | 1  |     | 10  | 5   |

PSOE: Partido Socialista Obrero Español; PP: Partido Popular; IU: Izquierda Unida; CDS: Centro Democrático y Social; PAR: Partido Aragonés Regionalista; CHA: Chunta Aragonesista

## ASTÚRIES

|      | PSOE | PP | IU | CDS | PAS | URA |
|------|------|----|----|-----|-----|-----|
| 1983 | 26   | 14 | 5  |     |     |     |
| 1987 | 20   | 13 | 4  | 8   |     |     |
| 1991 | 21   | 15 | 6  | 2   | 1   |     |
| 1995 | 17   | 21 | 6  |     | 1   |     |
| 1999 | 24   | 16 | 3  |     |     | 2   |

PSOE: Partido Socialista Obrero Español; PP: Partido Popular; IU: Izquierda Unida; CDS: Centro Democrático y Social; PAS: Partido Asturianista; URA: Unión Renovadora Asturiana

## CANÀRIES

|      | PSOE | PP | IU | CDS | AM | UPC-AC | AC-INC | AHI | AIC | PCN | CC |
|------|------|----|----|-----|----|--------|--------|-----|-----|-----|----|
| 1983 | 27   | 17 | 1  | 6   | 3  | 1      |        |     |     |     |    |
| 1987 | 21   | 6  | 2  | 13  | 3  |        | 2      | 2   | 11  |     |    |
| 1991 | 23   | 6  | 5  | 7   | 2  |        |        | 1   | 16  |     |    |
| 1995 | 16   | 18 |    |     |    |        |        | 1   |     | 3   | 22 |
| 1999 | 15   | 19 |    |     |    |        |        | 2   |     |     | 24 |

PSOE: Partido Socialista Obrero Español; PP: Partido Popular; IU: Izquierda Unida; CDS: Centro Democrático y Social; AM: Asamblea Majorera; UPC: Unión del Pueblo Canario; AC: Asamblea Canaria; AC: Asamblea Canaria; INC: Izquierda Nacionalista Canaria; AHI: Agrupación Herreña Independiente; AIC: Agrupaciones Independientes de Canarias; PCN: Partido Canario Nacionalista; CC: Coalición Canaria

**CANTÀBRIA**

|      | PSOE | PP | IU | CDS | PRC | UPCA |
|------|------|----|----|-----|-----|------|
| 1983 | 15   | 18 |    |     | 2   |      |
| 1987 | 13   | 19 |    | 2   | 5   |      |
| 1991 | 16   | 6  |    |     | 2   | 15   |
| 1995 | 10   | 13 | 3  |     | 6   | 7    |
| 1999 | 14   | 19 |    |     | 6   |      |

PSOE: Partido Socialista Obrero Español; PP: Partido Popular; IU: Izquierda Unida; CDS: Centro Democrático y Social; PRC: Partido Regional de Cantabria; UPCA: Unión para el Progreso de Cantabria

**CASTELLA I LLEÓ**

|      | PSOE | PP | IU | CDS | PDL | PDP | SI | UPL | TC-PNC |
|------|------|----|----|-----|-----|-----|----|-----|--------|
| 1983 | 42   | 39 |    | 2   | 1   |     |    |     |        |
| 1987 | 32   | 32 |    | 18  |     | 1   | 1  |     |        |
| 1991 | 35   | 43 | 1  | 5   |     |     |    |     |        |
| 1995 | 27   | 50 | 5  |     |     |     |    | 2   |        |
| 1999 | 30   | 48 | 1  |     |     |     |    | 3   | 1      |

PSOE: Partido Socialista Obrero Español; PP: Partido Popular; IU: Izquierda Unida; CDS: Centro Democrático y Social; PDL: Partido Demócrata Liberal; PDP: Partido Demócrata Popular; TC-PNC: Tierra Comunera - Partido Nacionalista Castellano; SI: Solución Independiente; UPL: Unión del Pueblo Leonés

**CASTELLA - LA MANXA**

|      | PSOE | PP | IU | CDS |
|------|------|----|----|-----|
| 1983 | 23   | 21 |    |     |
| 1987 | 25   | 18 |    | 4   |
| 1991 | 27   | 19 | 1  |     |
| 1995 | 24   | 22 | 1  |     |
| 1999 | 26   | 21 |    |     |

PSOE: Partido Socialista Obrero Español; PP: Partido Popular; IU: Izquierda Unida; CDS: Centro Democrático y Social

**CATALUNYA**

|      | PSC-PSOE | PP | IC-IU | UCD | CIU | ERC | CDS |
|------|----------|----|-------|-----|-----|-----|-----|
| 1980 | 33       |    | 25    | 18  | 43  | 14  |     |
| 1984 | 41       | 11 | 6     |     | 72  | 5   |     |
| 1988 | 42       | 6  | 9     |     | 69  | 6   | 3   |
| 1992 | 40       | 7  | 7     |     | 70  | 11  |     |
| 1995 | 34       | 17 | 11    |     | 60  | 13  |     |
| 1999 | 52       | 12 | 3     |     | 56  | 12  |     |

PSC-PSOE: Partit Socialista de Catalunya - Partido Socialista Obrero Español; PP: Partit Popular; IC-IU: Iniciativa per Catalunya - Izquierda Unida. A partir del 1999 també van anar coalitzats amb un partit verd, Els Verds; CDS: Centro Democrático y Social; CIU: Convergència i Unió; ERC: Esquerra Republicana de Catalunya

## COMUNITAT VALENCIANA

|      | PSV-PSOE | PP | EU-EV | CDS | UV |
|------|----------|----|-------|-----|----|
| 1983 | 51       | 32 | 6     |     |    |
| 1987 | 42       | 25 | 6     | 10  | 6  |
| 1991 | 45       | 31 | 6     |     | 7  |
| 1995 | 32       | 42 | 10    |     | 5  |
| 1999 | 35       | 49 | 5     |     |    |

PSV-PSOE: Partit Socialista Valencià - Partido Socialista Obrero Español; PP: Partido Popular; EU-EV: Esquerra Unida - Esquerra Valenciana; CDS: Centro Democrático y Social; UV: Unió Valenciana

## EXTREMADURA

|      | PSOE | PP | IU | CDS | EU |
|------|------|----|----|-----|----|
| 1983 | 35   | 20 | 4  |     | 6  |
| 1987 | 34   | 17 | 2  | 8   | 4  |
| 1991 | 39   | 19 | 4  | 3   |    |
| 1995 | 31   | 27 | 6  |     | 1  |
| 1999 | 34   | 28 | 3  |     |    |

PSOE: Partido Socialista Obrero Español; PP: Partido Popular; IU: Izquierda Unida; CDS: Centro Democrático y Social; EU: Extremadura Unida

## GALÍCIA

|      | PSG-PSOE | PP | EU-EG | BNG | CG | UCD | PSG-EG |
|------|----------|----|-------|-----|----|-----|--------|
| 1981 | 16       | 26 | 1     | 3   |    | 24  | 1      |
| 1985 | 22       | 34 |       | 1   | 11 |     | 3      |
| 1989 | 28       | 38 |       | 5   | 2  |     | 2      |
| 1993 | 19       | 43 |       | 13  |    |     |        |
| 1997 | 15       | 42 |       | 18  |    |     |        |
| 2001 | 17       | 41 |       | 17  |    |     |        |

PSG-PSOE: Partido Socialista Gallego - Partido Socialista Obrero Español; PP: Partido Popular; EU-EG: Esquerra Unida; BNG: Bloque Nacionalista Galego; CG: Coalición Galega; UCD: Unión de Centro Democrático; PSG-EG: Partido Socialista Gallego - Esquerra Galega

## ILLES BALEARS

|      | PSOE | PP | EU* | CDS | UM | PSM-PSI | FIEF | PDL | PSM | CIM | EEM | EV | AIPF | PACTE | COP | UIM | Coalició Popular<br>(AP-PDP-UL) | PP-UM | EM |
|------|------|----|-----|-----|----|---------|------|-----|-----|-----|-----|----|------|-------|-----|-----|---------------------------------|-------|----|
| 1983 | 21   |    |     |     | 6  | 2       |      | 1   | 2   | 1   |     |    |      |       |     |     | 21                              |       |    |
| 1987 | 21   | 25 |     | 5   | 4  | 2       |      |     | 2   |     |     |    |      |       |     |     |                                 |       |    |
| 1991 | 21   |    |     |     |    | 3       | 1    |     |     |     | 2   |    |      |       |     | 1   |                                 | 31    |    |
| 1995 | 16   | 30 | 2   |     | 2  | 5       |      |     | 1   |     |     | 1  | 1    |       |     |     |                                 |       | 1  |
| 1999 | 13   | 28 | 2   |     | 3  | 4       |      |     | 1   |     |     |    |      | 6     | 1   |     |                                 |       | 1  |

\* El 1999 EU de Mallorca va anar en coalició amb Els Verds de Mallorca.

PSOE: Partido Socialista Obrero Español; PP: Partido Popular; EU: Esquerra Unida; CDS: Centro Democrático y Social; UM: Unió Mallorquina; PSM-PSI: Partit Socialista de Mallorca; FIEF: Independents d'Eivissa i Formentera; PDL: Partit Democràtic Liberal d'Eivissa i Formentera; PSM: Partit Socialista de Menorca; CIM: Candidatura Independent de Menorca; EEM: Entesa de l'Esquerra de Menorca; EV: Els Verds; AIPF: Agrupació Independent Popular de Formentera; PACTE: Coalició Pacte Progressista d'Eivissa; COP: Coordinadora d'Organitzacions Progressistes (Formentera); UIM: Unió Independent de Menorca; Coalició Popular: Coalició AP-PDP-UL; EM: Esquerra de Menorca

LA RIOJA

|      | PSOE | PP | IU | CDS | PR |
|------|------|----|----|-----|----|
| 1983 | 18   | 15 |    |     | 2  |
| 1987 | 14   | 13 |    | 4   | 2  |
| 1991 | 16   | 15 |    |     | 2  |
| 1995 | 12   | 17 | 2  |     | 2  |
| 1999 | 13   | 18 |    |     | 2  |

PSOE: Partido Socialista Obrero Español; PP: Partido Popular; IU: Izquierda Unida; CDS: Centro Democrático y Social; PR: Partido Riojano

MÚRCIA

|      | PSOE | PP | IU* | CDS | PCE |
|------|------|----|-----|-----|-----|
| 1983 | 26   | 16 |     |     | 1   |
| 1987 | 25   | 16 | 1   | 3   |     |
| 1991 | 24   | 17 | 4   |     |     |
| 1995 | 15   | 26 | 4   |     |     |
| 1999 | 18   | 26 | 1   |     |     |

\* A partir del 1995 són IU - Los Verdes Región de Murcia

PSOE: Partido Socialista Obrero Español; PP: Partido Popular; IU: Izquierda Unida; PCE: Partido Comunista de España; CDS: Centro Democrático y Social

MADRID

|      | PSOE | PP | IU | CDS |
|------|------|----|----|-----|
| 1983 | 51   | 34 | 9  |     |
| 1987 | 40   | 32 | 7  | 17  |
| 1991 | 41   | 47 | 13 |     |
| 1995 | 32   | 54 | 17 |     |
| 1999 | 39   | 55 | 8  |     |

PSOE: Partido Socialista Obrero Español; PP: Partido Popular; IU: Izquierda Unida; CDS: Centro Democrático y Social

NAVARRA

|      | PSOE-PSN | PP | IU | CDS | UPN* | EA | HB | PNB** | CDN | UDF | EE | EH |
|------|----------|----|----|-----|------|----|----|-------|-----|-----|----|----|
| 1983 | 20       | 8  |    |     | 13   |    | 6  | 3     |     |     |    |    |
| 1987 | 15       | 2  |    | 4   | 14   | 4  | 7  |       |     | 3   | 1  |    |
| 1991 | 19       |    | 2  |     | 20   | 3  | 6  |       |     |     |    |    |
| 1995 | 11       |    | 5  |     | 17   | 2  | 5  |       | 10  |     |    |    |
| 1999 | 11       |    | 3  |     | 22   |    |    | 3     | 3   |     |    | 8  |

\* A partir del 1991 es presentaren en coalició amb el PP

\*\* A les eleccions de 1999 es presentaren el PNV i EA conjuntament

PSOE-PSN: Partido Socialista Obrero Español - Partido Socialista de Navarra; PP: Partido Popular; IU: Izquierda Unida; CDS: Centro Democrático y Social; UPN: Unión del Pueblo Navarro; EA: Eusko Alkartasuna; PNB: Partido Nacional Vasco; CDN: Convergencia de Demócratas Navarros; UDF: Unión Demócrata Foral; EE: Euskadiko Ezkerra; EH: Euskal Herriarrok



| País Basc |          |     |         |       |     |           |    |    |    |    |     |    |        |
|-----------|----------|-----|---------|-------|-----|-----------|----|----|----|----|-----|----|--------|
|           | PSE-PSOE | PP* | PCE-PKE | IU-EB | CDS | EAJ-PNB** | EE | EA | HB | HE | UCD | UA | PSE-EE |
| 1980      | 9        | 2   | 1       |       |     | 25        | 6  |    | 11 |    | 6   |    |        |
| 1984      | 19       | 7   |         |       |     | 32        | 6  |    | 11 |    |     |    |        |
| 1986      | 19       | 2   |         |       | 2   | 17        | 9  | 13 | 13 |    |     |    |        |
| 1990      | 16       | 6   |         |       |     | 22        | 6  | 9  | 13 |    |     | 3  |        |
| 1994      |          | 11  |         | 6     |     | 22        |    | 8  | 11 |    |     | 5  | 12     |
| 1998      |          | 16  |         | 2     |     | 21        |    | 6  |    | 14 |     | 2  | 14     |
| 2001      |          | 19  |         | 3     |     | 33        |    |    |    | 7  |     |    | 13     |

\* A les eleccions de 1980 es va presentar amb les sigles d'Alianza Popular (AP)

\*\* A les eleccions del 2001 es presentà en coalició amb Eusko Alkartasuna (EA)

PSE-PSOE: Partido Socialista de Euskadi - Partido Socialista Obrero Español; PP: Partido Popular; PCE-PKE: Partido Comunista de Euskadi; IU-EB: Izquierda Unida - Esker Batua; CDS: Centro Democrático y Social; EAJ-PNB: Partido Nacionalista Vasco; EE: Euskadiko Eskerra; HB: Herri Batasuna; HE: Euskal Herriarrok; UCD: Unión del Centro Democrático; UA: Unión Alavesa

L'evolució de l'abstenció en les nacionalitats que han accedit a l'autonomia per l'article 151 ha estat la següent:

- Catalunya: el 38,6%, l'any 1980; el 35,7%, l'any 1984; el 40,6, l'any 1988; el 45,1%, l'any 1992; el 36,4, l'any 1995, i el 40,8%, l'any 1999.
- Euskadi: el 40,2%, l'any 1980; el 31,5%, l'any 1984; el 30,4%, l'any 1986; el 39%, l'any 1990; el 40,3%, l'any 1994; el 30%, el 1998, i el 21%, el 2001.
- Galícia: el 53,7%, l'any 1981; el 42,6%, l'any 1985; el 40,5%, l'any 1989; el 35,8%, el 1993; el 37,5%, el 1997, i el 39,8%, el 2001.
- Andalusia: el 33,8%, el 1982; el 29,3%, el 1986; el 44,7%, el 1990; el 32,7%, el 1994; el 21,9%, el 1996, i el 31,3%, el 2000.

L'abstenció en les comunitats autònomes de l'article 143 ha estat la següent:<sup>17</sup>

EVOLUCIÓ DE L'ABSTENCIÓ EN LES COMUNITATS AUTÒNOMES DE L'ARTICLE 143

|                     | 1983 | 1987 | 1991 | 1995 | 1999 | 2003 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|
| Aragó               | 33,2 | 30,3 | 35,6 | 28,9 | 35,1 | 29,6 |
| Astúries            | 35   | 33,4 | 40,9 | 30,6 | 34,1 | 34,4 |
| Illes Balears       | 35,2 | 33,1 | 39,6 | 36,6 | 42,5 | 36,6 |
| Canàries            | 37,3 | 34,6 | 38,3 | 35,8 | 38,9 | 35,4 |
| Cantàbria           | 26,4 | 23,7 | 27,4 | 26   | 31,2 | 27   |
| Castella i Lleó     | 29,9 | 25,9 | 32,4 | 26,5 | 32,3 | 25,3 |
| Castella - La Manxa | 26,6 | 24   | 29   | 21,2 | 25,1 | 23,7 |
| Extremadura         | 28,1 | 25,6 | 29   | 21,7 | 26,6 | 22   |
| Madrid              | 30,3 | 30,5 | 41,2 | 29,6 | 39,1 | -    |
| Múrcia              | 31,5 | 27,4 | 32,8 | 24,7 | 32,3 | 29,1 |
| Navarra             | 29,1 | 27,1 | 33,3 | 31,6 | 33,8 | 27,7 |
| La Rioja            | 29,8 | 27,6 | 31,1 | 23,8 | 31,5 | 23,6 |
| València            | 27,3 | 24,7 | 30,8 | 24   | 32,2 | 28,5 |

17. Extret de: PALLERÉS, F. «Las elecciones autonómicas del 13 de junio de 1999: una perspectiva general». A: TORNOS, J. (dir.). *Informe comunidades autónomas, 1999*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2000, p. 615. Les dades del 2003 són extreptes dels resultats oficials emesos per les juntes electorals.

Els governs que s'han format en les comunitats autònomes de l'article 143 de la Constitució han estat els següents:

|                      | 1983 | 1987                             | 1991                  | 1995                      | 1999                   |
|----------------------|------|----------------------------------|-----------------------|---------------------------|------------------------|
| Aragó                | PSOE | PAR+PP                           | <u>PAR+PP</u><br>PSOE | PP+PAR                    | PSOE+PAR               |
| Astúries             | PSOE | PSOE                             | PSOE                  | PP                        | PSOE                   |
| Canàries             | PSOE | <u>CDS + AIC + AP</u><br>CDS+AIC | AIC+PSOE              | CC+PP                     | CC+PP                  |
| Cantàbria            | AP   | <u>AP</u><br>PSOE + PRC + CDS    | UPCA                  | PP+PRC                    | PP+PRC                 |
| Castella i Lleó      | PSOE | AP                               | PP                    | PP                        | PP                     |
| Castella - La Manxa  | PSOE | PSOE                             | PSOE                  | PSOE                      | PSOE                   |
| Comunitat Valenciana | PSOE | PSOE                             | PSOE                  | PP+UV                     | PP                     |
| Extremadura          | PSOE | PSOE                             | PSOE                  | PSOE                      | PSOE                   |
| Illes Balears        | AP   | AP+UM                            | PP+UM                 | PP                        | PSOE+ PSM-EN<br>+ EUEV |
| La Rioja             | PSOE | <u>AP</u><br>PSOE                | PSOE                  | PP                        | PP                     |
| Madrid               | PSOE | PSOE                             | PSOE                  | PP                        | PP                     |
| Múrcia               | PSOE | PSOE                             | PSOE                  | PP                        | PP                     |
| Navarra              | PSOE | PSOE                             | UPN (PP)              | <u>CDN+PSOE+EA</u><br>UPN | UPN (PP)               |

Els governs que s'han format després de les eleccions del 2003 han significat canvis importants a Cantàbria, on el Partit Regionalista s'ha aliat amb el PSOE; la presidència ha estat per al Partit Regionalista en aliança amb el PSOE; a les Illes Balears, amb el retorn del PP al poder, i a la Comunitat de Madrid, amb la incertesa respecte als pactes postelectorals i amb la repetició de les eleccions autonòmiques a la tardor de 2003. També cal destacar que, a Astúries, Izquierda Unida ha pactat amb el PSOE, i la presidència és d'aquest darrer partit.

A les comunitats autònomes de l'article 151 es formaren els governs següents:

|           |                |                              |                    |                                              |                      |                  |                     |
|-----------|----------------|------------------------------|--------------------|----------------------------------------------|----------------------|------------------|---------------------|
| Euskadi   | PNB<br>(1980)  | PNB<br>(1984)                | PNB+PSOE<br>(1986) | PNB+EA+EE<br>PNB+PSE+EE<br>PNB+PSE<br>(1990) | PNB+PSE+EA<br>(1994) | PNB+EA<br>(1998) | PNB+EA+EB<br>(2001) |
| Catalunya | CIU<br>(1980)  | CIU<br>(1984)                | CIU<br>(1988)      | CIU<br>(1991)                                | CIU<br>(1995)        | CIU<br>(1999)    |                     |
| Galícia   | AP<br>(1981)   | CP<br>PSOE+CG+<br>PNG (1985) | PP<br>(1989)       | PP<br>(1993)                                 | PP<br>(1997)         | PP<br>(2001)     |                     |
| Andalusia | PSOE<br>(1982) | PSOE<br>(1986)               | PSOE<br>(1990)     | PSOE+PA<br>(1994)                            | PSOE+PA<br>(1996)    | PSOE<br>(2000)   |                     |

De les eleccions que s'han fet de 1980 ençà en els parlaments de les comunitats autònomes, es pot concloure l'existència d'una gran diversitat, atenent les organitzacions polítiques i els programes d'actuació. Des d'una perspectiva d'anàlisi comparativa dels diversos parlaments de les comunitats autònomes, però també des de la perspectiva de comparar-les amb les eleccions al Congrés dels Diputats, es veu la gran singularitat del País Basc, Catalunya, les Canàries i Navarra, que configuren un bloc des d'un punt de vista d'anàlisi; un altre bloc, el configuren Aragó, Galícia i les Illes Balears.

Podem començar dient que pel que fa als reglaments dels parlaments i, en gran part, al tipus de funcionament, el model de referència que es pren és el del Congrés dels Diputats. Els reglaments en general són molt semblants, i de fet podem parlar d'un cert mimetisme. Amb el pas del temps, en diversos parlaments s'han plantejat reformes de reglament per a donar, en general, sortida a problemàtiques concretes i fer-ne una adaptació a la realitat. No sempre, però, la reforma dels reglaments ha aconseguit flexibilitat, agilitat i obertura social.

En alguns reglaments s'han fet interpretacions la tendència de les quals ha estat frenar o limitar tramitacions de diverses iniciatives. En general, els partits polítics majoritaris tendeixen a arribar a alguns acords per a limitar iniciatives de grups més minoritaris. Aquest tipus d'acord també l'han pres en moltes d'ocasions les dues forces majoritàries per a monopolitzar els càrrecs de les meses del Parlament.

Des de 1995 fins a 1998 el Parlament del País Basc ha fet una tasca d'estudi i anàlisi important a fi de reformar el Reglament, que defugia de les estandarditzacions. Malgrat que no ha avançat aquesta reforma, aquest fet pot significar un bon antecedent a l'hora de plantejar noves reformes.

Quant a la tasca dels lletrats dels parlaments, s'ha de dir que és prou important pel que fa, d'una banda, al funcionament de la institució, però també pel que fa a la recerca i l'anàlisi que permetin avançar en el funcionament democràtic de la institució, i alhora pel que fa a la difusió de les activitats de la institució parlamentària mateixa. En aquest sentit cal esmentar les tasques de coordinació entre els lletrats i la importància que té l'associació de lletrats.<sup>18</sup> L'Asociación Española de Letrados de

18. Vegeu la seva pàgina web: [www.aelpa.org](http://www.aelpa.org).

Parlamentos –AELPA– ha fet reunions d'estudi i ha publicat un conjunt important d'obres de diversos autors, bàsicament de dret públic, que fan referència a grans temes del parlamentarisme. Les tècniques legislatives, parlament i opinió pública, el Senat com a cambra de representació territorial, el Parlament i la justícia constitucional, el Parlament i controls de Govern, el sistema electoral, el procediment legislatiu, les funcions del Parlament a Itàlia i Espanya i el futur de l'Estat autònom han estat els títols de les nou obres col·lectives que han publicat fins ara, set de les quals han estat fruit de jornades de l'AELPA.

Valorem molt positivament la participació de lletrats en fòrums de debat i estudis. Un fet prou rellevant és el dels funcionaris i el personal dels parlaments, que tenen un grau d'autonomia molt important respecte a la resta d'institucions. En aquest sentit, cal tenir ben present un conjunt d'activitats i de serveis (de publicacions, d'estudis, de biblioteques, de documentació, etc.) que estan en condicions de dur endavant els parlaments.

Pel que fa a la seva iniciativa legislativa, la dinàmica dels parlaments ha estat bastant important i plural: control de govern, grans debats polítics, relacions amb l'Estat, amb parlaments *regionals*, amb l'opinió pública, amb els mitjans de comunicació i amb la societat en general.

De manera global, es pot afirmar que els parlaments han tingut especificitats i singularitats importants en un marc que genèricament és el dels parlaments subestats.

Si es fa un seguiment de memòries, butlletins oficials i diaris de sessions, sens dubte es pot valorar encara més el que afirmem, en un moment en què l'estadi de la nostra recerca comparada dels disset parlaments de les comunitats autònomes va endavant.

La dinàmica heterogènia ha tingut un conjunt de fases que es poden sintetitzar en tres: una primera fase, de creació i consolidació; una segona, de vertebració territorial, en la qual ha desenvolupat les competències de què es disposava, i una tercera fase en què cal atendre aspectes com ara el de complementar el disseny institucional i concretar les polítiques de benestar social.<sup>19</sup>

Aquestes fases es detecten en el conjunt de lleis aprovades i debats parlamentaris, i en la consolidació de tot l'autogovern.

Pensem que el paper del Parlament, en aquest sentit, és central. Observem diferències de partida entre comunitats històriques o nacionalitats i regions, segons la consideració constitucional, si bé també s'observen iniciatives ben aviat per a reclamar, en alguns casos, una identitat nacional no prou reconeguda inicialment. Els discursos de caire nacionalista són presents en diverses percepcions de la realitat i en distints programes d'actuació.

Entre els debats parlamentaris i la legislació aprovada, i amb l'eficàcia de les administracions públiques, a vegades observam contradiccions i superposició entre les etapes.

A partir de l'anàlisi dels parlaments amb relació a l'acció de govern, podem fer una anàlisi de la complexitat i la diversitat de l'evolució de les comunitats autònomes. L'impuls de l'acció de govern és ben diferent en cada parlament.

19. SUBIRATS, Joan, i GALLEGU, Raquel (ed.). *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2002.

A l'hora d'observar en profunditat les legislacions dels parlaments, la tasca que tenim és molt complexa, atesos els ritmes diferents i la gran diversitat. Des d'un punt de vista de la recerca dels fets diferencials, s'ha legislat amb profusió respecte als drets civils i forals, els territoris històrics, les llengües i les cultures, els espais naturals, la reforma agrària, les aigües, les cooperatives, el turisme, els *cabildos* i els consells insulars, les comarques i els mitjans de comunicació, entre altres.

La percepció dels ciutadans, el seu interès i la seva valoració del parlament i de les institucions d'autogovern han estat estudiats sobretot des dels anys vuitanta per sociòlegs i científics socials en general. Volem presentar dos quadres estadístics resum d'un treball d'aquestes característiques ja de 1990. Es tracta del treball de José Ramón Montero i Mariano Torcal a *Autonomías y comunidades autónomas en España*, que conté unes dades prou significatives:<sup>20</sup>

| Comunitat           | Interès     |                | Informació |              |
|---------------------|-------------|----------------|------------|--------------|
|                     | Interessats | Desinteressats | Informats  | Desinformats |
| Navarra             | 43          | 55             | 41         | 54           |
| Castella i Lleó     | 36          | 65             | 21         | 77           |
| Extremadura         | 36          | 57             | 14         | 79           |
| Canàries            | 31          | 67             | 17         | 81           |
| Aragó               | 30          | 66             | 21         | 75           |
| Astúries            | 29          | 65             | 24         | 74           |
| Catalunya           | 28          | 72             | -          | -            |
| Cantàbria           | 27          | 70             | 26         | 72           |
| Castella - La Manxa | 27          | 71             | 25         | 75           |
| C. Valenciana       | 29          | 72             | 31         | 68           |
| Illes Balears       | 23          | 75             | 22         | 75           |
| La Rioja            | 20          | 80             | 12         | 85           |
| Madrid              | -           | -              | 23         | 75           |
| Galícia             | -           | -              | 20         | 74           |
| Andalusia           | -           | -              | 20         | 77           |
| Múrcia              | -           | -              | 13         | 85           |

SUPORT CONCEDIT A LES INSTITUCIONS AUTONÒMIQUES I PROVINCIALS (EN PERCENTATGES)

| Comunitat           | Consell de Govern | Assemblea o Parlament | Diputacions provincials |
|---------------------|-------------------|-----------------------|-------------------------|
| Andalusia           | 67                | 66                    |                         |
| Astúries            | 55                | 55                    |                         |
| Aragó               | 73                | 70                    | 64                      |
| Balears             | 74                | 63                    |                         |
| Canàries            | 88                | 75                    | 79                      |
| Cantàbria           | 70                | 62                    |                         |
| Castella i Lleó     | 75                | 70                    | 72                      |
| Castella - La Manxa | 75                | 67                    | 69                      |
| Extremadura         | 57                | 59                    | 63                      |
| Madrid              | 64                | 51                    |                         |
| La Rioja            | 72                | 64                    |                         |

20. Diversos autors. *Poder político y comunidades autónomas*. Vitoria: Parlamento Vasco, 1991.

Des de les anàlisis de l'activitat parlamentària, un dels aspectes centrals dels darrers temps és el que fa referència al control del parlament sobre el govern. Els estudiosos del dret públic i de la ciència política afirmen que el parlament és la institució autonòmica amb més legitimitat pel fet que els diputats són elegits pels ciutadans. Però a la vegada mostren preocupació pel que fa al seu perfil:

*No acaban de consolidar su perfil, y no por carecer de competencias legislativas (tienen muchas más que los Parlamentos de los Länder alemanes y austriacos) sino por causas más complejas: prepotencia de los ejecutivos, procedimientos demasiado tradicionales, excesiva disciplina de los partidos políticos... Dada su proximidad al electorado se echan a faltar, por ejemplo, formas de participación de los ciudadanos en su actividad, aunque esta vía se ha iniciado en Andalucía y en Asturias, y también serían deseables mayores dosis de creatividad en las formas de control del gobierno.<sup>21</sup>*

En el terreny del control parlamentari, tenim presents molts elements. Si analitzem les memòries dels parlaments, en general s'observa força activitat de control en comissió i en els plenaris per mitjà de preguntes i d'interpel·lacions. És clar que depèn de la feina, l'habilitat, la informació i la preparació dels diputats.

Respecte a les comissions d'investigació, en general observam situacions conflictives i poca fluïdesa. La dinàmica de les majories és molt notable en aquest sentit, i passa el mateix a l'hora d'analitzar la dinàmica de les proposicions de llei de l'oposició o de les esmenes que es fan en els projectes de llei dels governs. En els debats de política general i en els debats d'investidura, i fins i tot a l'hora de la presentació de dictàmens i projectes de llei, en general, s'observa un debat polític important.

Per tant, malgrat l'afirmació que cal incentivar el control dels parlaments respecte dels governs, també cal valorar els aspectes apuntats, i encara altres aspectes. Les propostes d'incentivar el control parlamentari respecte al govern que han sorgit en els debats del final dels anys noranta i en molts dels estudis que s'han fet incideixen en un conjunt d'aspectes ben diferenciats. Un primer aspecte seria el que fa referència a l'ús de la majoria política, que incidiria en la creació de comissions d'investigació i en la possible compareixença en aquestes comissions de ciutadans i funcionaris de totes les administracions.<sup>22</sup>

En el terreny de les iniciatives dels grups parlamentaris minoritaris i de l'oposició, en general, també trobem problemes d'ús de les majories.

Quant als procediments, hi ha dilacions indegudes, sobretot burocratització, molts de tràmits per a tractar una temàtica concreta i una escassa obertura social dels parlaments. En aquest sentit, es reitera amb freqüència la necessitat d'incrementar les relacions entre els ciutadans i el parlament i es remarca el fet que tal vegada la compareixença de representants de col·lectius socials com a part de les tramitacions que fan els parlaments sigui el camí més sòlid.

21. AJA, Eliseo. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza, 1999.

22. Durant el 2003 s'ha produït una situació conflictiva molt específica. En el Parlament de Galícia hi ha hagut moltes de dificultats per a constituir la comissió d'investigació referida a la catàstrofe ecològica del vaixell Prestige.

El paper dels mitjans de comunicació i la manera com els parlaments hi fan arribar els treballs parlamentaris és una altra característica essencial per a l'obertura social.

En general, es convé que els problemes d'organització es poden solucionar, si bé reiteradament s'observen problemes per a tramitacions d'iniciatives en el cas que el govern forci els òrgans rectors del parlament per a evitar uns debats determinats. En aquest sentit, però, generalment només solen aconseguir retardar el debat.

L'experiència dels defensors del poble i de les sindicatures de comptes, amb denominacions diverses, ha estat, en general, positiva pel que fa al control dels governs i a donar prioritat en el debat públic a determinades qüestions que es creuen d'interès col·lectiu. El problema que hi ha és que no totes les comunitats autònomes tenen aquestes institucions i que a vegades s'hi detecta una certa inèrcia. Fins i tot es dóna el cas, a les Illes Balears, d'un gran retard entre l'aprovació de les lleis i la posada en marxa d'aquestes institucions.

Un altre problema és el referit als informes dels defensors del poble o els síndics de greuges, que no donen lloc a propostes de resolució en els parlaments respectius.

En general, els sectors amb dèficit de control parlamentari que s'observen són: el nomenament de determinats alts càrrecs, l'execució dels pressupostos, el control dels convenis que fan les administracions, el seguiment dels processos de control, el control sobre el desenvolupament i l'execució de les lleis i la participació de les comunitats autònomes en la Unió Europea.<sup>23</sup>

Quan es planteja el futur dels parlaments de les comunitats autònomes, molts dels aspectes tenen a veure amb l'augment de control del govern i amb l'acostament a la societat. Les noves realitats de la societat contemporània fan que sigui necessari plantejar que el parlament ha de tenir les portes obertes i que el parlamentarisme s'ha de revaloritzar sobre la base del funcionament democràtic, el pluralisme, la representativitat i l'acostament a la societat.

Des de les Illes Balears, una de les qüestions que s'han plantejat a vegades i que històricament podrien ser importants és la relació i la coordinació de parlaments de comunitats autònomes de la mateixa cultura i del Mediterrani.

Un dels objectius que han reiterat diversos presidents de parlaments ha estat la necessitat que el parlament sigui més fort, més viu i més proper als ciutadans. Podem seleccionar una intervenció al respecte: la del president del Parlament de Catalunya Joan Raventós i Carner, el dia 22 d'octubre de 1999, quan, en l'acte de recepció de l'edifici del Palau del Parlament, afirmava:

Espero que aquesta donació d'avui obri una nova etapa al Parlament de Catalunya, un Parlament que a mi m'agradaria que fos més fort, més viu, més proper als ciutadans.<sup>24</sup>

Des d'una altra perspectiva, en aquest cas referida a la pluralitat del parlament i a la dinàmica entre el paper de les majories i les minories, destacaria el que va escriu-

23. GARRORENA MORALES, A. *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos, 1990.

24. *Paraules del president Joan Raventós i Carner*. Barcelona: Publicacions del Parlament de Catalunya, Col·lecció «Testimonis Parlamentaris», 9, 2001, p. 71.

re el president de les Corts Valencianes Antoni Garcia i Miralles en el pròleg de l'obra *Les Corts Valencianes*, del lletrat de les mateixes Corts:

Resulta singularment necessari que a dins de les Corts Valencianes, on els grups parlamentaris tenen l'última paraula en la pràctica totalitat del temps, la figura del president i de la mesa tinguin una importància fonamental per al normal desplegament de les funcions pròpies de la institució: legislativa, financera i pressupostària, d'impuls i control de l'acció del govern i la resta que encomana l'Estatut. El paper institucional d'aquests òrgans rectors ha de potenciar-se per a evitar que el judici apassionat del moment polític pugui perjudicar la institució en el seu conjunt o les minories parlamentàries en el cas concret.

Cal acceptar que no cal atendre l'interès immediat sinó buscar la solució real als problemes, i això passa per acceptar, o almenys conèixer, les diferents opinions dels representants polítics. Per això, òbviament, és oportú que els òrgans rectors de la cambra, que compten en la mesura que pugui amb el major recolzament parlamentari, puguin tenir un grau alt d'autonomia i imparcialitat amb relació a les possibles pressions dels grups parlamentaris.<sup>25</sup>

A hores d'ara, trobem una sèrie d'incerteses respecte al present i el futur dels parlaments de les comunitats autònomes. Hi ha plantejaments rigorosos de reforma dels reglaments per a enfortir l'activitat parlamentària i acostar-la a la societat.

De temptatives d'aquestes característiques, i de pràctiques en aquest sentit, n'hi ha hagut en diversos parlaments. El professor Eliseo Aja esmenta Andalusia i Astúries, també hi ha hagut aspectes innovadors i debats a Catalunya i a Múrcia, i en la cinquena legislatura, el Parlament basc va dedicar un esforç notable a preparar una reforma en profunditat del seu Reglament. Aquesta reforma ha quedat paralitzada en la legislatura actual, atesa la conflictivitat que s'ha produït.

En els estudis i els debats habituals d'especialistes, bàsicament en dret públic, també s'han formulat algunes propostes i alguns estudis ben específics.<sup>26</sup>

També hi ha projectes de reforma dels estatuts d'autonomia, a càrrec de diverses forces polítiques. En el cas que aquestes reformes prosperin cal esperar que s'hi incloguin aspectes de potenciació dels parlaments. A hores d'ara un dels aspectes que s'ha plantejat amb força és el del federalisme asimètric.<sup>27</sup> Un altre tema apuntat és el de la sobirania. El debat dels que en són estudiosos sembla que es planteja en temes de les sobiranies compartides a partir de la triple realitat: autonòmica, estatal i europea.

El debat respecte a les sobiranies compartides ha reunit especialistes de la ciència política, la filosofia política i el dret constitucional.<sup>28</sup>

També és evident que hi ha parlaments que no han arribat al límit de les seves possibilitats legislatives i polítiques en general.

25. AGUILÓ LÚCIA, Lluís. *Les Corts Valencianes*. València: Tirant lo Blanch, 1994.

26. Diversos autors. «El futur del Parlament». *Corts*, núm. 4. València: Corts Valencianes, 1997.

Vegeu també PAU, Francesc (coord.). *El Parlamento del siglo XXI*. VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Madrid: Tecnos/AELPA, 2002.

27. Diversos autors. *Debat sobre el federalisme asimètric*. Barcelona: Publicacions del Parlament de Catalunya, 2003.

28. Enric Fossas és el coordinador del Centre d'Estudis de Temes Contemporanis de la Generalitat de Catalunya.



Alhora, cal refermar la idea de la gran transcendència històrica per a l'Estat espanyol contemporani de l'existència de les comunitats autònomes i dels parlaments d'aquestes comunitats.<sup>29</sup>

És clar que la gran diversitat existent i la comparació entre el que són institucions democràtiques i d'autogovern recuperades, i la creació de noves institucions democràtiques ens obliguen a fer anàlisis molt polivalents. Subsisteix la problemàtica de les «comunitats històriques» i de les definicions de les nacions i les nacionalitats i dels seus drets.

També hem de tenir ben present el que ha succeït en els països democràtics occidentals els darrers anys. Les estructures socials, cada vegada més complexes i plurals, no sempre troben les respostes i l'agilitat en les institucions. Avui uns reptes ben presents a escala mundial són trobar sortida a les problemàtiques concretes, però també a les generals i aconseguir una representativitat forta. La lluita en defensa de les identitats és ben present en un món globalitzat.

Aquests darrers anys, en els parlaments de les comunitats autònomes de l'Estat espanyol, s'hi poden trobar signes importants d'identitat col·lectiva i debats i acords sobre els problemes fonamentals dels ciutadans.

## Bibliografia

AGUILÓ LÚCIA, Lluís. *Les Corts Valencianes: introducció al dret parlamentari valencià*. València: Tirant lo Blanch, 1994.

AJA, Eliseo. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial, 1999.

APARICIO, M. Àngel (dir.). *La descentralización y el federalismo, nuevos modelos de autonomía política: España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido*. Barcelona: Cedecs, 1999.

CANO BUESO, Juan; PORRAS NADALES, Antonio (coord.). *Parlamento y consolidación democrática*. Madrid: Parlamento de Andalucía/Tecnos, 1994.

COLOM PASTOR, Bartomeu. *Veinticinco años de autonomía balear. Estudios jurídicos sobre el autogobierno (1977-2001)*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons, 2001.

Diversos autors. *Les noves perspectives de l'autonomia*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2001.

Diversos autors. *Veinte años después. Los redactores del Estatuto reflexionan sobre la autonomía andaluza*. Sevilla: Parlament d'Andalusia, 2001.

DE RIQUER I PERMANYER, Borja (dir.). «Història: política, societat i cultura dels països catalans. Autogovern i reptes de la fi de segle (1980-1997)». A: Diversos autors. I (director del volum: Joan B. Culla i Clarà). Barcelona: Enciclopèdia Catalana, Gran Enciclopèdia Catalana, vol. XII, 1999.

29. Amb motiu dels vint anys de l'autonomia molts de parlaments han fet publicacions prou importants. Vegeu entre altres:

Diversos autors. *Vint anys d'autonomia, vint anys de Parlament*. Barcelona: Publicacions del Parlament de Catalunya, 2002.

Diversos autors. *Veinte años después. Los redactores del Estatuto reflexionan sobre la autonomía andaluza*. Sevilla: Parlamento de Andalucía, 2001.

Diversos autors. *Vint anys, vint veus*. Palma: Parlament de les Illes Balears, 2003.

- DEL ÁGUILA, Rafael (ed.). *Manual de ciencia política*. Madrid: Trotta, 1997.
- EMBED IRUJO, Antonio. *Los parlamentos territoriales. Un estudio sobre el régimen jurídico de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas*. Madrid: Tecnos, 1987.
- FIGUEROA, Alberto; MANCISIDOR, Eduardo (coord.). *Poder político y comunidades autónomas*. Vitoria-Gasteiz: Eusko Legebiltzarra, 1991.
- GARRORENA MORALES, A. *El parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos, 1990.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel; LLUCH, Ernest (ed.). *Derechos históricos y constitucionalismo útil*. Barcelona: Crítica, 2001.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel; LLUCH, Ernest (ed.). *Informe Comunidades Autónomas (1992-2001)*. Dir. Eliseo Aja - Joaquin Tornos Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel; LLUCH, Ernest (ed.). *Informe Pi i Sunyer sobre comunidades autónomas (1992)*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 1993.
- MARTÍN REBOLLO, Luis. *El futuro de las autonomías regionales: comunidades autónomas: balances y perspectivas*. Cantabria: Universitat de Cantàbria/Asamblea Regional de Cantabria, 1991.
- NOHLEN, D. *Sociología de las administraciones públicas*. Madrid: Alianza, 1981.
- PÉLAZ LÓPEZ, José-Vidal. *El Estado de las autonomías*. Madrid: Actas editorial, 2002.
- PAU i VALL, Francesc (coord.). *Parlamento y control del gobierno*. Madrid: Tecnos-AELPA. PORRAS NADALES, A. *Diagnosis y programación política en el estado autonómico*. Sevilla: Instituto Andaluz de administración pública (IAAP), 1997.
- PAU i VALL, Francesc (coord.). *El Parlamento del siglo XXI*, VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Madrid: Tecnos/AELPA, 2002.
- PORRAS NADALES, A. (ed.). *El debate sobre la crisis de la representación política*. Madrid: Tecnos, 1996.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. *Derecho parlamentario español*. Madrid, 1990.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. *El Parlamento y sus instrumentos de información: preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación*. Madrid, 1982.
- SEGURA MAS, Antoni: «La reorganització autonòmica de l'Estat espanyol». *Quaderns de pensament*, núm. 4. Barcelona: Fundació Ramon Trias Fargas.
- SUBIRATS, Joan; GALLEGU, Raquel (ed.). *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2002.
- TORNOS, J. *El federalismo en Europa*. Barcelona: Hacer, 1993.
- TUSELL, Javier; LAMO DE ESPINOSA, Emilio; PARDO, Rafael (ed.). *Entre dos siglos: reflexiones sobre la democracia española*. Madrid: Alianza Editorial, 1996.
- VALLÈS, J. M.; BOSCH, A. *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel, 1997.
- VALLÈS, J. M. *Ciencia política. Una introducción*. Barcelona: Ariel, 2002.

## *El Parlament de les Illes Balears del 1983 al 2003*

SEBASTIÀ SERRA BUSQUETS, *Universitat de les Illes Balears*

A l'hora de tractar la naturalesa i evolució del Parlament de les Illes Balears des de la seva constitució, el 1983, fins a l'actualitat, pensam que és important partir d'un conjunt de dades prou significatives. Cal analitzar els resultats electorals de 1983, 1987, 1991, 1995, 1999 i 2003.

Per a l'anàlisi dels resultats electorals cal tenir en compte que cada illa és una circumscripció electoral. Dues han estat les normatives electorals que hi ha hagut en aquests vint anys de Parlament de les Illes Balears. Entre 1983 i 1987 el Parlament estava integrat per cinquanta-quatre diputats, trenta dels quals pel districte electoral de Mallorca, dotze pel de Menorca, onze pel d'Eivissa i un pel de Formentera.

La llei electoral aprovada el novembre de 1986 fixava en cinquanta-nou el nombre de diputats, sis més que a l'anterior normativa. Trenta-tres eren elegits pel districte de Mallorca, tretze pel de Menorca, dotze pel d'Eivissa i un pel de Formentera.

La realitat de cada una de les illes (Mallorca, Menorca, Eivissa i Formentera) quedava, d'aquesta manera, reflectida en la representació en el Parlament del conjunt de les Illes Balears.

Un tema que des de l'etapa preautonòmica havia estat cabdal era el de la realitat insular i, alhora, de la normativa electoral dels òrgans del conjunt de les illes. Un dels debats centrals feia referència a la paritat o proporcionalitat. El tema quedava resolt des de la perspectiva d'una proporcionalitat o paritat corregida.

Una altra singularitat del sistema electoral de les Illes Balears fins a l'actualitat és que els consells insulars són integrats per diputats elegits a les illes de Mallorca, Menorca, Eivissa i Formentera.

Aquesta disposició prové de l'Estatut d'autonomia i s'ha mantinguda fins a l'actualitat, si bé les incompatibilitats inicials entre la condició de diputat del Parlament i conseller dels consells insulars que estaven limitades en el càrrec de president del Parlament i president de les Illes Balears s'han ampliat considerablement des de la reforma de l'Estatut d'autonomia aprovada l'any 1999.

D'aquesta manera, s'arriba al fet que gairebé el 50% de les candidatures arriba a ser incompatible. De totes maneres, no manquen estudis que assenyalen la conveniència de fer processos electorals independents. Tot i tenir ben present la doble condició dels consells insulars d'òrgans amb competències d'administració local i autonòmica.

## Els resultats de les diferents convocatòries electorals han estat els següents:

### ILLES BALEARS

|      | PSOE | PP | EU* | CDS | UM | PSM-PSI | FIEF | PDL | PSM | CIM | EEM | EV | AIPF | PACTE | COP | UIM | Coalició Popular (AP-PDP-UL) | PP-UM | EM |
|------|------|----|-----|-----|----|---------|------|-----|-----|-----|-----|----|------|-------|-----|-----|------------------------------|-------|----|
| 1983 | 21   |    |     |     | 6  | 2       |      | 1   | 2   | 1   |     |    |      |       |     |     | 21                           |       |    |
| 1987 | 21   | 25 |     | 5   | 4  | 2       |      |     | 2   |     |     |    |      |       |     |     |                              |       |    |
| 1991 | 21   |    |     |     |    | 3       | 1    |     |     |     | 2   |    |      |       |     | 1   |                              | 31    |    |
| 1995 | 16   | 30 | 2   |     | 2  | 5       |      |     | 1   |     |     | 1  | 1    |       |     |     |                              |       | 1  |
| 1999 | 13   | 28 | 2   |     | 3  | 4       |      |     | 1   |     |     |    |      | 6     | 1   |     |                              |       | 1  |
| 2003 | 15   | 29 | 2   |     | 3  | 3       |      |     | 1   |     |     |    | 1    | 5     |     |     |                              |       |    |

\* El 1999 i el 2003 EU de Mallorca anà amb coalició amb Els Verds de Mallorca.

PSOE: Partit Socialista Obrer Espanyol; PP: Partit Popular; EU: Esquerra Unida; CDS: Centre Democràtic i Social; UM: Unió Mallorquina; PSM-PSI: Partit Socialista de Mallorca; FIEF: Independents d'Eivissa i Formentera; PDL: Partit Democràtica Liberal d'Eivissa i Formentera; PSM: Partit Socialista de Menorca; CIM: Candidatura Independent de Menorca; EEM: Entesa de l'Esquerra de Menorca; EV: Els Verds; AIPF: Agrupació Independent Popular de Formentera; PACTE: Coalició Pacte Progressista d'Eivissa; COP: Coordinadora d'Organitzacions Progressistes (Formentera); UIM: Unió Independent de Menorca; Coalició Popular: Coalició AP-PDP-UL; EM: Esquerra de Menorca

Detallant la representació a cada un dels districtes electorals, és a dir, a cada illa, es pot concloure que la diversitat de les Illes Balears en conjunt i la singularitat de cada una de les illes és ben evident. El resultats electorals a l'illa de Mallorca han estat els següents:

### MALLORCA

|      | AP-PDL-UL | PSOE | UM | PSM | AP-UL | CDS | PP-UM | UIM | PP | EU | EU-EV |
|------|-----------|------|----|-----|-------|-----|-------|-----|----|----|-------|
| 1983 | 11        | 11   | 6  | 2   |       |     |       |     |    |    |       |
| 1987 |           | 11   | 4  | 2   | 13    | 3   |       |     |    |    |       |
| 1991 |           | 11   |    | 3   |       |     | 18    | 1   |    |    |       |
| 1995 |           | 8    | 2  | 5   |       |     |       |     | 16 | 2  |       |
| 1999 |           | 8    | 3  | 4   |       |     |       |     | 16 |    | 2     |
| 2003 |           | 9    | 3  | 3   |       |     |       |     | 16 |    | 2     |

PSOE: Partit Socialista Obrer Espanyol; AP: Aliança Popu; PDL: Partit Democràtica L; UL: Unió Liberal; PSM: Partit Socialista de Mallorca; AP: Aliança Popular; UM: Unió Mallorquina; CDS: Centro Democràtic i Social; UIM: Unió Independent de Mallorca; PP: Partit Popular; EU: Esquerra Unida; EV: Els Verds

## L'evolució electoral de l'illa de Menorca és la següent:

### MENORCA

|      | PSOE | AP-PDL-UL | PSM | CIM | EEM | CDS | AP | PP | EM |
|------|------|-----------|-----|-----|-----|-----|----|----|----|
| 1983 | 5    | 4         | 2   | 1   |     |     |    |    |    |
| 1987 | 5    |           |     |     | 2   | 1   | 5  |    |    |
| 1991 | 5    |           | 2   |     |     |     |    | 6  |    |
| 1995 | 4    |           | 1   |     |     |     |    | 7  | 1  |
| 1999 | 5    |           | 1   |     |     |     |    | 6  | 1  |
| 2003 | 6    |           | 1   |     |     |     |    | 6  |    |

PSOE: Partit Socialista Obrer Espanyol; AP: Aliança Popular; PDL: Partit Democràtica Liberal; UL: Unió Liberal; PSM: Partit Socialista de Menorca; CIM: Candidatura Independent de Menorca; EEM: Entesa de l'esquerra de Menorca; CDS: Centro Democràtic i Social; AP: Aliança Popular; PP: Partit Popular; EM: Esquerra de Menorca

Els resultats electorals de l'illa d'Eivissa són els següents:

| EIVISSA |      |           |    |    |     |    |    |      |       |
|---------|------|-----------|----|----|-----|----|----|------|-------|
|         | PSOE | AP-PDL-UL | PL | CP | CDS | PP | EV | FIEF | PACTE |
| 1983    | 4    | 6         | 1  |    |     |    |    |      |       |
| 1987    | 4    |           |    | 7  | 1   |    |    | 1    |       |
| 1991    | 4    |           |    |    |     | 7  |    |      |       |
| 1995    | 4    |           |    |    |     | 7  | 1  |      |       |
| 1999    |      |           |    |    |     | 6  |    |      | 6     |
| 2003    |      |           |    |    |     | 7  |    |      | 5     |

PSOE: Partit Socialista Obrer Espanyol; PDL: Partit Democràtica Liberal; UL: Unió Liberal; CP: Coalició Popular. Estava integrada per AP-PDL-UL; CDS: Centro Democràtic i Social; EV: Els Verds; AP: Aliança Popular; PP: Partit Popular; PACTE: Coalició Pacte Progressista d'Eivissa

L'evolució electoral de l'illa de Formentera és la següent:

| FORMENTERA |      |     |
|------------|------|-----|
|            | PSOE | COP |
| 1983       | 1    |     |
| 1987       | 1    |     |
| 1991       | 1    |     |
| 1995       |      | 1   |
| 1999       |      | 1   |
| 2003       |      | 1   |

PSOE: Partit Socialista Obrer Espanyol; APIF: Agrupació Popular Independent de Formentera, amb el suport del PP i el GIF; COP: Coordinadora d'Organitzacions Progressistes; GIF: Grup d'Independents de Formentera

Els partits polítics que han format els governs de la comunitat autònoma de les Illes Balears han estat els següents:

| 1983 | 1987  | 1991  | 1995 | 1999*              | 2003 |
|------|-------|-------|------|--------------------|------|
| AP   | AP+UM | PP+UM | PP   | PSOE+ PSM-EN+ EUEV | PP   |

\* El «Pacte de Progrés» el van signar els que formaren el Govern i UM, Coalició Pacte Progressista d'Eivissa i COP de Formentera.

Hem de considerar com a factors molt importants: en primer lloc, el gran pes electoral del PP; el fenomen proper al bipartidisme, encara que no aconseguit, entre el PP i el PSOE; en tercer lloc, la força decisiva en moltes d'ocasions d'Unió Mallorquina –UM–, partit nacionalista i liberal; la presència constant de l'esquerra nacionalista a partir de les llistes de Mallorca i Menorca –PSM–, partit nacionalista i ecologista; i, finalment, el fet relativament recent de la presència d'Els Verds i EU. Un fenomen ben específic a destacar és la representació a l'illa de Formentera de candidatures diverses en què el pes de les agrupacions d'electors amb suport de partits polítics és la forma predominant des del 1995.

Cal destacar en el si de totes les organitzacions polítiques l'anàlisi i la resposta davant la problemàtica insular. A més de la legislació electoral, s'ha de destacar la

legislació pel Parlament de les Illes Balears pel que fa a les lleis de consells insulars i les lleis de transferències de competències als consells insulars. Les lleis de consells insulars han estat dues: la del 1989 i la del 2000, que accelera molts dels processos apuntats. El model que s'estableix fins a hores d'ara no és simètric ni en la configuració de les institucions d'autogovern insular ni en les competències rebudes.

Els governs dels consells insulars en competències d'administració local i autonòmiques han estat plurals. Al Consell Insular d'Eivissa i Formentera ha predominat el PP llevat de la cinquena legislatura, el 1999, en què el Govern ha estat del Pacte de Progrés. A hores d'ara queden sense desenvolupar-se plenament les previsions estatutàries pel que fa a ampliació de competències de l'Ajuntament de Sant Francesc de Formentera.

El Consell Insular de Menorca ha tingut una majoria d'esquerra amb predomini del PSOE, però amb representació del PSM i EM en determinades ocasions, a excepció de la legislatura de 1991 a 1995, en què el PP va assumir la presidència de la institució, el 1991 amb una moció de censura.

El govern del Consell Insular de Mallorca a la primera legislatura estigué presidit per UM en coalició amb el PP; la segona i la tercera, pel PP en coalició amb UM; la quarta, per UM en coalició amb el PSOE i PSM; la cinquena, per UM en coalició amb el PSM, i la sisena, per UM amb un acord amb el PP.

Un tema prou important i que en determinades ocasions és prou clarificador a l'hora de formar les majories en el Govern de les Illes Balears i els consells insulars és l'abstenció. Presentam les dades de l'evolució de l'abstenció. En el conjunt de les eleccions al Parlament de les Illes Balears l'abstenció ha estat la següent:

ABSTENCIÓ A LES ILLES BALEARS

| 1983 | 1987 | 1991 | 1995 | 1999 | 2003 |
|------|------|------|------|------|------|
| 35,2 | 33,1 | 39,6 | 36,6 | 42,5 | 37,2 |

Atesa la singularitat del procés electoral entre el 1999 i el 2003, passam a detallar l'evolució de l'abstenció entre aquests dos anys a cada districte electoral:

ABSTENCIÓ PER ILLES

|      | Mallorca | Menorca | Eivissa | Formentera |
|------|----------|---------|---------|------------|
| 1999 | 43,6     | 39,8    | 44,6    | 31,7       |
| 2003 | 36,3     | 39,4    | 42,3    | 33,1       |

Quant als temes tractats al Parlament de les Illes Balears, hem de convenir que han estat molt diversos i, a vegades, de gran intensitat. El fet que no hi hagi hagut un govern amb majoria absoluta en diverses legislatures ha afavorit el debat parlamentari i la tramitació i aprovació de determinades lleis. En aquest sentit, cal destacar la primerenca llei de normalització lingüística i les lleis de defensa i protecció d'espais naturals. També en aquest sentit, dins la conjuntura de la no-existència d'una majoria absoluta, destaca l'aprovació de les lleis de la Sindicatura de Greuges i la Sin-

dicatura de Comptes, encara que aquestes dues institucions han quedat frenades, si bé s'han nomenat els síndics de comptes l'any 2003.

El fet que l'autonomia de les Illes Balears hagi estat a través de l'article 143 de la Constitució ha limitat els períodes de sessions a pocs mesos d'activitat parlamentària i, de fet, hi ha aspectes institucionals sense desenvolupar. El fet de la presència de diputats de totes les illes i que molts d'ells formin part dels consells insulars respectivament ha fet que l'activitat parlamentària quedi reduïda a dos dies setmanals.

Hi ha hagut comissions d'investigació però, en general, o les majories absolutes o les conjunturals han procurat frenar al màxim les possibilitats d'investigació.

El Parlament ha exercit la capacitat d'iniciativa davant el Congrés de Diputats sense que, en general, hagi obtingut resultats satisfactoris en les demandes que ha fet.

Una característica molt singular del Parlament de les Illes Balears és el debat i l'aprovació en algunes ocasions de proposicions de llei presentades pel Consell de Menorca de protecció d'espais naturals.

Amb les reformes estatutàries i amb el desenvolupament de la comunitat autònoma, el Parlament pot exercir la seva capacitat d'impuls polític amb més qüestions.

La reivindicació de la consideració de les Illes Balears com a comunitat històrica, la temàtica nacional definitiva, ha estat un tema ben present a molts dels debats, si bé les forces polítiques majoritàries estatals han frenat en moltes d'ocasions aquest debat, encara que en l'àmbit parlamentari s'hagi pogut observar a gairebé totes les legislatures un conjunt d'iniciatives de reivindicacions sobretot econòmiques i de greuges comparatius enfront de l'Estat central. S'arriba en aquest sentit a concretar-se en el debat parlamentari en el Règim Especial de Balears –REB– aprovat a la cinquena legislatura i encara ara no concretat.

Un tema prou legislat al Parlament de les Illes Balears és el del turisme i el de l'ordenació del territori. A la darrera legislatura s'han impulsat un conjunt de legislacions referides a consells insulars, a ordenació territorial, l'impost sobre estades turístiques –ecotaxa–, la Llei de comerç, la Llei de cultura popular...

En el moment en què es fa el balanç dels vint anys d'autonomia, el Parlament de les Illes Balears elabora i publica un document força important, titulat *Parlament, 20 anys*, coordinat per l'oficialia major, en el qual han participat els tècnics de la institució, que presenten dades completes sobre diversos aspectes del Parlament. La presentació, a càrrec del president del Parlament de la cinquena legislatura, Maximilà Morales, és prou explícita i significativa, i ajuda a un coneixement prou ampli de la institució parlamentària:

La memòria d'un parlament no pot mostrar altra cosa que la història dels ciutadans que, període legislatiu rere període legislatiu, s'encarregaren d'elegir les persones que els representen. És la història de les inquietuds, de les aspiracions, dels projectes, de les idees i dels objectius socials que, aconseguits o descartats en el camí dels debats, es mostren o s'amaguen entre les lleis, les proposicions, les preguntes, les interpellacions i la resta d'iniciatives parlamentàries aprovades o rebutjades en cada moment, en cada etapa històrica d'aquesta cambra i de la comunitat on se situa.

La memòria dels vint anys de Parlament de les Illes Balears, distribuïts en cinc períodes legislatius, ens ofereix un exemple clar de com el trajecte legislatiu efectuat mostra el recorregut de la mateixa societat balear, el viatge i l'evolució que han vol-

gut fer els ciutadans a l'hora de dotar-se de normes i com, en el decurs de l'expressió gradual d'aquesta voluntat, el debat i l'establiment de posicions ha fet la tria definitiva. Al cap i a la fi, un retrat substancial de les solucions, majoritàries i minoritàries, aportades i, a partir d'aquí, les decisions que ens hem donat per resoldre els conflictes que, en cada moment, suscita una societat viva amb voluntat de governar-se. Són decisions democràtiques que, coherentment, han hagut de superar, en tants de casos, els conflictes i les divergències pròpies de l'antesala, sempre benèfica, del consens. Una exigència especialment evident en el darrer període legislatiu, durant el qual i per primera vegada el suport parlamentari a un executiu pluripartit ha significat la necessitat de l'acord entre posicions diverses.

Si s'observen les lleis aprovades al llarg de la primera legislatura es pot concloure que en bona part són lleis adreçades a estructurar el nou edifici, el funcionament i l'abast de la, llavors, recent nascuda autonomia a les Illes Balears. I també, ja en aquests primers moments, les primeres regulacions destinades a protegir el territori, una inquietud sempre present a les Balears i Pitiüses, a unes illes determinades per la seva geografia. I si, transcorregut l'interval de vint anys, es fa una mica d'aturada en la consideració de les lleis aprovades en el que duim d'aquest cinquè període, cal comprovar que són lleis, per exemple, que completen aquella estructuració econòmica i que fixen, per esmentar un cas, el paper dels consells insulars. O lleis que assoleixen, a pesar dels entrebancs, qüestions que són part de l'evolució d'una societat madura, com la llei que reconeix el dret de les parelles estables. Lleis, també, que estenen l'ordenació a més àmbits sectorials, com el del comerç, o que, dins la permanent preocupació mediambiental, regulen un impost sobre les estades a les empreses turístiques d'allotjament, l'impost conegut com *ecotaxa*. Lògicament, són exemples escollits amb la voluntat de ser indicatius, de mostrar com es consolida el cúmul legislatiu d'acord amb la trajectòria social, i són expressió, també, de les contradiccions que abriga aquesta mateixa societat. Exemples indicatius, però sense voluntat de ser representatius, perquè cada mirada en podrà extreure d'altres igualment substancials per a cada apartat de la nostra activitat comuna.

No és aquest, per tant, l'espai per extreure conclusions fermes d'una realitat que el bon observador podrà comprovar per si mateix examinant amb atenció aquest document exhaustiu. Però no cal deixar d'efectuar un apunt estadístic ràpid sobre l'activitat immensa aportada pels vint anys del Parlament de les Illes Balears. En dues dècades, la Cambra ha vist com s'han aprovat prop de 210 lleis, o com s'ha dut a terme la tasca de control al Govern a través de la formulació de quasi 17.000 preguntes, o com s'ha impulsat l'activitat de l'Executiu gràcies a l'aprovació de quasi sis-centes iniciatives, ja sigui en forma de proposicions no de llei o en forma de mocions.

Un Parlament, el poder legislatiu, és allò que són les seves lleis. Però és també una estructura complexa, que necessita d'adaptació constant per poder servir àgilment a aquest rendiment legislatiu. No es tracta ara de resumir el que ha fet la institució parlamentària al llarg dels vint anys per poder respondre amb eficàcia les seves exigències. Però sí pot ser oportú indicar ràpidament que, al llarg d'aquest darrer període legislatiu, ha fructificat l'acord per a l'inici de l'activitat de la Sindicatura de Comptes, figura primordial en el control de l'activitat comptable i econòmica de l'administració pública. És un fruit valuós del consens que, aviat, arribarà també per aconseguir la Sindicatura de Greuges. A la vegada, en aquesta legislatura, el Parlament de les Illes Balears s'ha preocupat d'obrir-se a tothom incorporant a la xarxa una pàgina web informativa, ha dotat tots els diputats i la Cambra de totes les eines tecnològiques per treballar en temps real des de qualsevol punt d'una comunitat forma-



da per illes, ha aprovat un organigrama i un nou estatut per al personal que permet una millor distribució dels recursos existents i ha conclòs i posat en servei un nou edifici, amb la qual cosa es tanca el procés iniciat a la tercera legislatura.

La voluntat en què es basa aquesta memòria, aquest resum legislatiu de vint anys transcendents per a nosaltres, no pot ser altra que la continuïtat, que a aquest document n'hi segueixi, d'aquí vint anys, un segon. I més endavant, un tercer, i un quart. I així fins que ningú de nosaltres no ho pugui comptar.<sup>1</sup>

Seguint l'evolució del Parlament de les Illes Balears i pel que fa als discursos d'investidura dels candidats a presidents de la comunitat autònoma, cal destacar tot un conjunt de temàtiques exposades pels candidats, que formaven part del seu ideari i que en moltes d'ocasions s'han concretat en l'acció de govern.

Durant la primera legislatura, l'any 1983 el candidat a president del Govern Gabriel Cañellas Fons, de la Coalició Popular, afirmava textualment:<sup>2</sup>

[...] i pel seu nivell polèmic; em referesc a la futura llei electoral que, d'acord amb el programa de la coalició popular, es basarà en els següents principis; primer, el Parlament ha d'esser representatiu de la innegable realitat insular: som exactament quatre illes diferents. Segon, el Parlament haurà de respondre al principi de paritat que, tal com nosaltres entenem, no és més que una forma correctora d'una proporcionalitat, en funció d'unes realitats sociològiques i territorials, com són, la part forana i les Illes Menors. I en tercer lloc, que sigui àmplia, però no excessivament.

Respecte a l'economia, afirma:

Bé, no crec que sigui aquí el moment de plantejar un gran debat ideològic damunt política econòmica; però d'acord amb el nostre programa electoral, sí vull recalcar les característiques de la societat balear, que, gràcies a la seva permeabilitat social, al seu esperit d'iniciativa, a un treball col·lectiu que s'ha vist incentivat pel legítim benefici econòmic, ha aconseguit una de les societats més pròsperes d'Espanya, i on la incidència de la crisi econòmica ha estat menor; i aquí sí que la comunitat autònoma té qualque cosa 'que dir' i 'que fer'; primer, actuar molt prudentment en matèries tributàries, i segon, crear les condicions adequades perquè la pròpia societat tregui el millor de si mateix.

El tema de la llengua i la unitat de la llengua catalana queda plantejat així:

Respecte al foment i la normalització de la nostra llengua, vull deixar expressament de costat qüestions prou debatudes per la ciència filològica; però vull deixar molt clar, sense complexos de cap classe, que consider un atemptat a la nostra cultura, a les nostres senyes d'identitat i a la nostra història qualsevol plantejament d'aquest tema que no passi pel manteniment, cultiu i potenciació de les nostres legítimes, honroses i bellíssimes peculiaritats lingüístiques; el «siau qui sou» senyores o senyors, passa en primer lloc per la nostra llengua; som mallorquins, eivissencs i formenterencs, i no altra cosa; i tenim l'obligació d'esser-ho, perquè ens ho obliga la història i les arrels d'un poble que, com el pi d'en Costa, revinclu per les roques d'aquesta ter-

1. OFICIALIA MAJOR (COORD.) *Parlament, 20 anys*. Palma: Parlament de les Illes Balears, 2003, p. 7-8.

2. *Diari de sessions*. Sessió d'investidura; núm. 2; 7 de juny de 1983.

ra, rep pluges i rosades. Perquè puguem exercir el dret a parlar i escriure la llengua d'aquesta terra, el meu govern es proposa establir un pla d'ensenyança que promogui a les diferents Illes l'ús correcte parlat i escrit; i perquè aquesta terra mai ha estat 'excloient', la potenciació de l'ús oficial i la normalització de la nostra llengua es produirà respectant el dret d'altres ciutadans a l'ús de la seva parla.

L'urbanisme ja és un tema prou preocupant i, a més, el Parlament ja és ben conscient de les reivindicacions ecologistes:

I parlar ara d'urbanisme i ordenació del territori és tocar sense dubte un dels temes més coents i conflictius d'aquestes Illes, i un dels temes més importants; i per això mateix no és ocios exposar a vosses mercès la filosofia inspiradora de la política urbanística que aspira a dur a terme el meu Govern. [...] Allò cert és que és propi dels pobles que han 'solventat' el «*primum vivere*», els plantejaments de la qualitat de vida, d'acord amb una fina sensibilitat que contempla l'equilibri ecològic i les bondats ambientals com un dret ciutadà, i el paisatge com una part integrant d'un patrimoni cultural que no tenim dret a destruir si no volem que la història ens ho demani. Amb això vull dir que no sols no som insensibles a aquests béns culturals i vitals que un intel·ligent urbanisme ha de protegir i potenciar, sinó que no estam disposats a rebre lliçons de ningú, a l'hora de defensar paisatges i promoure creixements ordenats respectuosos amb l'entorn ambiental. I tot això, senyories, ni té res 'que' veure amb idealismes urbanístics d'intencions dubtoses i, sobretot, d'efectes paralitzadors de sectors importants de l'economia, ni tampoc amb inadmissibles i intolerables processos d'intencions que gratuïtament adjudiquem certs polítics a la política urbanística de la Coalició Popular. És propòsit del nostre Govern combinar ordenació urbanística i respecte ambiental, i és propòsit del meu Govern concebre un urbanisme actiu, és a dir, un urbanisme basat en la llei i no en unes infraccions que es donen per suposades i que l'únic que revelen és la impotència inspeccionadora i sancionadora [...]

Els grups de l'oposició plantejaven la manca de discurs de construcció d'un autogovern, mancances amb política social i cultural, i ambigüitats amb les polítiques mediambientals.

A la primera legislatura el suport d'UM permetia governar als partits AP-PDL-UL, si bé en algunes ocasions hagueren d'admetre legislacions proteccionistes del territori, una llei de normalització lingüística que durant anys no s'ha desenvolupat prèviament i alguns plantejaments sobre política social. El fet de no tenir majoria absoluta obligava el govern a fer algunes negociacions.

En la segona legislatura,<sup>3</sup> el mateix candidat Gabriel Cañellas Fons plantejava uns temes diferents en el seu discurs.

Comença a definir el tema dels consells insulars:

A la legislatura passada no va ser possible aconseguir una llei de consells insulars suficient clara, suficient comprensiva, suficient àgil, suficient justa i suficient consensuada, malgrat la voluntat que hi posaren la majoria de grups representats en aquest Parlament.

3. *Diari de sessions*. Sessió d'investidura; núm. 2; 15 i 17 de juliol de 1987.

Respecte a l'autogovern, parla de la necessitat de revisar algunes qüestions. El tema de l'ordenació del territori i l'urbanisme altra vegada el fa definir polítiques concretes:

Per desplegar la Llei d'ordenació territorial, aprovada recentment, aprovada per aquest Parlament, ens proposam elaborar les directrius de l'ordenació territorial. Directrius hauran de formular criteris clars que regulin les actuacions públiques i privades sobre el sòl i, al mateix temps, hauran de garantir la protecció del medi natural i establir criteris objectius raonats sobre la localització i execució d'infraestructures i equipaments. Igualment, hauran de coordinar l'actuació de les distintes administracions.

Durant aquesta legislatura, el grup que represent creu que és obligat elaborar els plans territorials parcials que possibilitin la defensa del medi ambient i, al mateix temps, el desenvolupament social i econòmic de les zones de característiques homogènies. Aquests plans parcials també han de servir per a millorar la qualitat de vida d'aquestes zones.

Així mateix, s'elaboraran els plans directors sectorials que regularan els sistemes generals d'infraestructures i equipaments, aquests que han de fer rendir al màxim la política d'inversions. Per una altra part, a través dels plans d'ordenació del medi natural, es podrà regular l'ús dels espais naturals i se'n farà possible la gestió pública, privada o mixta.

Referent a l'urbanisme, creim que hem d'adaptar la Llei del sòl a les característiques de les Illes Balears, sobretot tenint en compte aquests grans problemes que afecten les zones rurals, en relació amb les quals adoptarem les mesures necessàries per defensar el sòl no urbanitzable, en atenció al seu valor agrícola, forestal o ambiental.

Continuarem amb el sistema de concessió d'ajudes que permetin fomentar els plans municipals i sobretot la gestió d'aquests. I, per últim, posarem en marxa noves mesures que reforcin la disciplina en matèria d'urbanisme i continuarem fomentant i practicant una política de conservació i de restauració del patrimoni edificat. [...]

Dins el medi ambient, i ja que tantes vegades s'ha discutit com s'ha de fer compatible el creixement urbanístic amb el respecte a la naturalesa, hem de dir que, si bé n'hi ha que pensen que s'ha de fomentar el creixement al màxim, encara que, d'això, en surti perjudicat el medi ambient; i, n'hi ha d'altres que diuen tot el contrari i pensen que defensar i protegir l'ecologia comporta impedir qualsevol classe de desenvolupament, nosaltres, al contrari, creim que ni un ni l'altre, ni ecologia ni urbanisme no són conceptes contraposats i que, per tant, hem d'anar cap a un equilibri just. Aquest equilibri –i deixem-nos de demagògies– és el que ens ha permès i ens permetrà un creixement urbanístic moderat i adequat a la nostra realitat turística al mateix temps, permetrà una protecció eficaç del medi ambient. [...]

Però per a protegir el sòl i els espais naturals terrestres, volem dur endavant una política d'adquisició de terrenys que es destinaran, i hi ha les partides pressupostàries, ja enguany, a l'adquisició de patrimoni natural i paisatgístic de la comunitat autònoma.

Respecte al turisme, planteja l'objectiu doble de consolidació ordenada i de factors d'innovació i diversificació.

Pens que la competència més important en matèria turística és aquella que ens permet l'ordenament de l'activitat. I en aquest sentit, dic per endavant que no essent

partidari de l'anomenat *creixement zero*, sí que ho som d'un creixement condicionat pels límits, més enllà dels quals es podria posar en perill el futur de la nostra principal activitat. A la legislatura passada, el govern marcà línies d'actuació en aquest sentit amb iniciatives legisladores inèdites a d'altres comunitats: metres de solar necessaris per plaça i nous paràmetres en la construcció de zones verdes i d'equipaments esportius i recreatius.

Pens que ara hem de ser capaços de superar una demanda vacacional, massificada i despersonalitzada, i que hem de juxtaposar-li una oferta nova, amb una sèrie de trets diferencials, que hem de restringir el creixement indiscriminat de l'oferta, hem d'aportar nous conceptes de modernitat i, al mateix temps, hem de garantir uns mínims infraestructurals i sobretot el degut respecte a l'entorn natural i paisatgístic. [...]

En el mandat anterior, vàrem dissenyar la creació de l'Escola Internacional d'Hostaleria de Balears, la construcció depèn ara de la possibilitat d'ocupació del sòl programat en el «campus» universitari. Aquesta escola aportarà les tècniques més avançades per a la formació dels nostres professionals, i l'homologació internacional convertirà aquesta institució en un centre que irradiarà prestigi per al turisme de Balears.

Un dels aspectes del discurs que, en certa manera, fou reiteratiu dels seus mandats, i característica bàsica seva, és el que fa referència al que considera sobre la relació entre ciutadans i Administració:

I hem parlat de llibertat i hem parlat d'Autonomia i hem parlat de prosperitat. Però jo crec que ni Autonomia, ni llibertat, ni prosperitat valen res si una Administració cada vegada més creixent i més angoixant amenaça a engolir tota quanta iniciativa, tota quanta il·lusió, tot quant projecte o empena neix de la vivor de caràcter dels habitants d'aquestes illes. Per això volem anar, com a darrer capítol a exposar a aquest programa d'actuació i de govern, cap a una Administració àgil, eficaç i racional.

En aquesta legislatura es produeixen diverses mobilitzacions populars en defensa d'espais naturals davant els projectes urbanitzadors bàsicament de la costa. Els grups parlamentaris de l'oposició multipliquen les iniciatives, ja iniciades a l'anterior legislatura, presentació de projectes de llei en defensa d'espais naturals concrets. Com a proposició de llei, es va tramitar durant més de dos anys una llei d'espais naturals que abordava globalment el territori de totes les Illes Balears i aconseguia un marc de protecció important després d'uns anys de forta pressió urbanística. Aquesta llei ha estat objecte de múltiples dificultats en l'aplicació i algunes modificacions. La llei també ha tingut un suport important en manifestacions públiques molt nombroses.

La tercera legislatura,<sup>4</sup> que començava l'any 1991, va ser una altra vegada investit Gabriel Cañellas Fons, que va obtenir la majoria absoluta encapçalant una candidatura conjunta entre PP i UM. El candidat fa èmfasi en la qualitat de vida:

Si cercam les condicions objectives pertinents, podem arribar a ser una regió privilegiada des del punt de vista de la qualitat de vida, aquest és el nostre principal avantatge comparatiu. Es tracta, idò, de fer que la gent identifiqui les nostres illes com el

4. *Diari de sessions*. Sessió d'investidura; núm. 2; 27 i 28 de juny de 1991.

lloc del sud d'Europa on residents i visitants poden tenir unes condicions de benestar quasi inigualables.

Nosaltres tenim una mentalitat receptiva, oberta, dinàmica i innovadora. Qui ve de fora no ha tengut mai cap problema d'adaptació cultural, encara que no parli la nostra llengua. Ens trobam molt prop de les principals ciutats europees, tenim un entorn molt valuós i, a més, un clima mediterrani. Què ens marca, idò? Sincerament, ens falta millorar d'una manera substancial les infraestructures, els equipaments i tota casta de serveis per fer-los arribar a un bon nivell, i, a més d'això, hem de garantir una seguretat jurídica i institucional. Si ho aconseguim, tendrem una combinació de factors que és pràcticament impossible de trobar prop de grans eixos de desenvolupament que hem descrit, i per això he dit que, en aquest respecte, possiblement som la regió millor situada d'Europa [...].

En el discurs, relaciona creixement econòmic, conservació del medi ambient i millora de la qualitat de vida. Es fixa aquest objectiu, en part, a través de les directrius generals d'ordenació del territori.

Un objectiu clau en matèria turística és el del foment d'un turisme de més qualitat i per la consolidació del turisme de segones residències. Confia que la futura liberalització del transport aeri del 1993 facilitarà que hi hagi més turisme de segona residència, ja que les tarifes aèries seran més baixes.

L'oposició fa referència a les contradiccions entre creixement urbanístic, per una banda, i conservació de medi ambient i millora de la qualitat de vida, per l'altra. Els debats damunt el tema territorial s'intensifiquen. El candidat a president del govern confia que s'ampliaran les competències autonòmiques i que s'arribarà al sostre màxim competencial.

Durant aquesta legislatura es produirà el trencament entre el PP i UM, que comença a concretar-se amb la destitució de la consellera d'Educació i Cultura, Maria Antònia Munar.

En aquesta legislatura, un dels debats importants que s'introdueix és el del finançament de la comunitat autònoma de les Illes Balears, que va agafant força per moments. Va agafant cos el plantejament de la necessitat d'una llei de règim fiscal i econòmic especial de les Illes Balears; aquesta llei serà aprovada el 1998, a causa dels dèficits infraestructurals i dels costos crònics de la insularitat.

És d'aquesta etapa un important estudi del Centro de Investigaciones Sociológicas –CIS– sobre la identitat col·lectiva. A les Illes Balears el 48% afirma que es sent tan espanyol com illenc, el 20% més illenc que espanyol, el 8% més espanyol que illenc i el 15% només espanyol. L'estudi del CIS publicat el 1992 ratifica la moderació i convivència entre les identitats nacionals. La gestió en general de l'Administració autonòmica es pot considerar aprovada, ja que el 50% afirma que han apropiat els afers públics als ciutadans. El 44% es mostra d'acord que han millorat la convivència entre regions i nacionalitats i el 56% afirma que atenen els problemes de la comunitat autònoma.

En canvi, el 47% afirma que han augmentat la despesa pública sense millorar els serveis.

Aquesta enquesta fa deduir que hi ha una minoria prou important, superior al 8%, que es manifesta en termes nacionalitaris.

Una altra anàlisi d'aquesta etapa històrica. De fet, es tracta d'una enquesta feta el 1990 i publicada el 1991.<sup>5</sup> El Govern de Balears obté un 74% de suport i el Parlament de les Illes Balears, un 63%. Aquestes dades contrasten amb les d'interès i informació: el 23% de la població manifesta estar-hi interessat i el 75%, desinteressat; el 22% afirma que n'està informat i el 75%, desinformat.

Relacionem aquestes dades amb l'abstenció creixent a les eleccions autonòmiques que s'havia produït el 1991 i que havia arribat al 39,6%.

A les eleccions de 1995, el PP va tornar a obtenir majoria absoluta. Una majoria absoluta molt ajustada. Era la primera vegada que anant el PP en solitari tenia majoria absoluta. En aquestes eleccions augmenta la representació de l'esquerra nacionalista i entren per primera vegada al Parlament Esquerra Unida, per Mallorca i Menorca, i Els Verds, amb candidatura pròpia, per Eivissa. Unió Mallorquina, amb candidatura pròpia, recuperava la presència al Parlament.

En el quart discurs d'investidura<sup>6</sup> com a candidat del PP, Gabriel Cañellas Fons fa un conjunt de reflexions que, en certa manera, podrien explicar la seva victòria electoral:

I com que tot govern, o tot governant, si mica vol saber de què va, ha de tenir almanco la suficient humilitat per reconèixer que ell mateix no és més que el fruit d'una expressió popular, que només es deu al poble, jo vull expressar en el primer acte públic d'aquesta legislatura, en el propi nom meu i en nom de tot el Grup Popular, l'agraïment més profund i més sincer a tots aquells que han propiciat anònimament amb un sobre i una papereta tancada a dins, perquè això és el que és bo de la democràcia, que sigui anònimament, aquest resultat electoral; això suposa una mostra de confiança, de confiança absoluta, en els governants del Partit Popular i, al mateix temps, pens que demostra que aquell partit és un partit d'ampli espectre, que comprèn tota una gamma d'opcions moderades, que ha demostrat a la seva manera una especial sensibilitat per la defensa de la cultura, de la llengua, de les tradicions, que té un component de regionalisme sincer, que és una opció oberta, de progrés, a dins unes coordenades que sempre hem afirmat que sabem que hi érem, de liberalisme, i que té com a principi bàsic el respecte més profund a l'individu, el qual hem de destacar, i l'hi destacam, sempre en totes les nostres actuacions com el principal protagonista, i a més, com a destinatari de tota l'acció de govern.

Fa èmfasi en el suport que el seu govern ha tingut de la iniciativa privada, i en la tasca conjunta que ha fet. Recorda el discurs d'investidura de quatre anys enrere i es mostra molt satisfet de la xarxa de depuradores, dels nous parcs naturals, de la lluita contra els incendis forestals, de les solucions per a l'eliminació de residus sòlids urbans i de la tasca de conservació del paisatge i de l'activitat agrària.

Un dels temes centrals en política ambiental havia estat el de l'eliminació de residus sòlids i, molt concretament, el projecte d'incineració. Hi va haver una mobilització ecologista important en contra dels projectes del Govern i del Consell de Mallorca. Fins i tot es va presentar una iniciativa legislativa popular —que havia estat impulsada durant la legislatura anterior—, que fou derrotada en el Parlament.

5. Diversos autors. *Poder político y comunidades autónomas*. Vitòria: Parlament Basc, 1991.

6. *Diari de sessions*. Sessió d'investidura; núm. 2; 28 i 29 juny de 1995.

En aquesta investidura, el candidat donava per superades aquestes problemàtiques i ja considerava un èxit molt important el creixement del producte interior brut els darrers anys i el fet que en el conjunt europeu les Balears fos una de les regions amb més creixement i es considera «locomotora dels altres.»

L'evolució autonòmica, si bé lenta i amb dificultats, va seguint el que el candidat considera el «camí de les negociacions». Denuncia l'actitud de l'Administració de l'Estat respecte al finançament i avançar el pacte autonòmic. El candidat fa una anàlisi de la situació autonòmica global a partir de la constitució i presenta els dèficits que encara tenen les Balears.

Reitera l'objectiu de millora de la qualitat de vida, de desenvolupament sostenible i en la confiança que el fort creixement econòmic dels darrers anys seran d'expansió. L'objectiu del seu programa planteja que el progrés sigui sostenible, però també durador.

Aquest debat d'investidura tenia lloc el mes de juny de 1995, i al cap de molt poc temps dimitia, a instàncies de la direcció nacional del seu mateix partit, en un moment en què les instàncies judicials investigaven el Cas Túnel de Sóller, amb problemes d'adjudicació i amb cobraments de comissions. El tema judicial anava avançant, la presència en els mitjans de comunicació d'àmbit estatal era important i dimitia el que havia estat president de la comunitat autònoma de les Illes Balears des de 1983, després d'haver obtingut majoria absoluta a les eleccions del mateix any.

El que havia estat, inicialment en aquesta legislatura, president del Parlament i que a la primera legislatura autonòmica havia estat conseller d'Economia i Hisenda, que provenia del Partit Demòcrata Popular –PDP– presentava el seu programa d'investidura del Parlament.<sup>7</sup> Afirmava la seva lleialtat al president anterior.

Abans, però, d'entrar en matèria política, em permetran que faci una declaració dels meus sentiments: la declaració de la meua lleialtat a la persona que, durant dotze anys, ha regit els destins de les Illes Balears: Gabriel Cañellas Fons, una personalitat política que ha tengut la missió històrica de posar els fonaments de la nostra autonomia.

#### Reivindica la consideració d'autonomia històrica:

Ferms, però, en la creença en les nostres senyes d'identitat, i per defensar amb la major capacitat d'autogovern aquells valors que he esmentat, volem consolidar la nostra autonomia, que no ha arribat al sostre.

Volem activar tots els camins de diàleg possible, perquè les dues administracions, la nostra i la central, facin avançar les negociacions de les transferències pendents amb la nostra comunitat recollides en els Pactes Autonòmics de 1992, sense oblidar mai la dotació econòmica suficient. L'objectiu és l'assumpció efectiva de totes les competències contingudes en els Pactes del 92.

Permetin-me, però una reflexió personal: els Pactes del 92 són una passa més en el camí cap a un major autogovern per al nostre poble. La valoració dels pactes no-

7. *Diari de sessions*. Sessió d'investidura; núm. 2; 27 i 28 juliol de 1995.

més podrà fer-se realment quan haguem assumit plenament les competències en matèria d'educació i d'ensenyament universitari.

Hi ha en aquesta reivindicació la justa reclamació d'un dret objectiu en el marc de totes les altres autonomies de via lenta. Fins i tot hi ha un dret de justícia distributiva. Però a la vegada hi ha també l'oportunitat d'insistir davant les autoritats centrals que les Balears no renunciïn l'autonomia plena.

El candidat es va comprometre a l'entrada en funcionament de les dues institucions aprovades feia temps, el Síndic de Greuges i la Sindicatura de Comptes.

Fa èmfasi en la importància del sector dels serveis i del sector turístic, i planteja uns principis en certa manera innovadors pel que fa a aquests serveis.

Les Balears han treballat de valent en la modernització de les estructures turístiques –plans d'embelliment, plans d'ordenació de l'oferta, etc. És un procés, però, encara no acabat. Per tant, ens convé aprofitar l'ocasió per fer realitat la modificació del tipus d'economia turística. Tot això encaminat a aconseguir un patrimoni natural sanejat, que promogui activitats rendibles i amb prou qualitat de vida per a tots els ciutadans.

L'ecodesenvolupament serà la clau de volta que aguantí tota nova estructura de creixement que no vulgui empènyer la societat envers l'empobriment col·lectiu i la degradació dels recursos.

Ja no sols es tracta de defensar principis proteccionistes *per se*, o per actituds radicals. També es tracta de convèncer-nos que el medi natural és un bé econòmic amb valors de mercat, com ja han teoritzat autoritats científiques i experts en dret ambiental.

El turisme, com a fet antròpic i més enllà del sentit econòmic, comporta una ocupació d'espai, un consum de recursos naturals i un flux de deixalles. Per tant, el turisme és una activitat que impacta el medi natural. És per això que una vegada que aquesta activitat supera el límit d'absorció d'impactes que té un medi, es produeix un segon procés: la degradació ambiental. La conseqüència més immediata de tot això és la pèrdua dels valors dels espais, tant en sentit biològic, com en termes d'oferta econòmica.

Això vol dir que avui no podem concebre un desenvolupament turístic si, prèviament, no el tenim garantit. És a dir, si no és sostenible.

Enfront de les transformacions succeïdes fins ara en el territori de les Balears, i atesa la previsible força de demanda turística mundial, consider que és el moment de formular una reflexió seriosa sobre les estratègies de desenvolupament futur i sobre les característiques del model territorial desitjable, que ha de quedar presidit pel desenvolupament sostenible.

Parl d'un model que es basa en la capacitat col·lectiva de la societat balear per mantenir la qualitat paisatgística del territori, requalificar l'oferta turística, aconseguir balanços ambientals positius i, en definitiva, reciclar globalment el territori.

En primer lloc, caldrà un consens d'àmplia base social i institucional sobre el model territorial a cada una de les Illes, sobre la premissa d'unes directrius d'ordenació. Aquest és un repte sense precedents que podem impulsar en el si de la societat balear.

L'etapa del president Cristòfol Sóler fou curta, ja que va dimitir abans d'un any. El nou candidat a president del PP era Jaume Matas i Palou, que havia estat con-



seller del Govern i, anteriorment, director general. A la sessió d'investidura,<sup>8</sup> presentava un programa prou dens:

És evident que, la d'avui, és una petició de confiança atípica, que ja es produeix per la dimissió d'un president d'un govern; dimissió que, a la vegada, és resultat d'una postura crítica del grup parlamentari que, en definitiva, també assumeix l'encàrrec electoral del compliment del programa. Naturalment, jo no voldria iniciar aquesta tasca com a conseqüència d'una dimissió ni molt manco dins una situació de tensió interna en el partit, sinó com a resultat d'un procés ordinari i típic [...].

En primer lloc, pretenc deixar l'autonomia, al final d'aquesta legislatura, amb una configuració molt propera a la que haurà de ser en el futur. A pesar que, com és evident, encara hi hagi qualche competència important que quedi pendent, sigui dins el procés des de Madrid cap a les Illes com des del Govern balear cap als consells insulars. Ara bé: m'importa, i serà un eix, omplir de competències l'autonomia, per donar-li la dimensió de comunitat històrica que es mereix. Això, gràcies al pacte del Govern central, entre una força majoritària i una nacionalista, pot ser una realitat al final d'aquesta legislatura, amb una assumpció gairebé total del sostre competencial d'una autonomia històrica. M'importa molt això, però també m'importa com donam els serveis als ciutadans i a quin preu. Autonomia ha de significar millora del servei. El contrari faria que el ciutadà no entengués per què ha de ser autonomista [...].

Tercera línia: transparència. Hi haurà Sindicatura de Comptes, exactament com estava previst. Hi haurà Síndic de Greuges, tan aviat com sigui possible.

Dic una cosa més: em comprometo a contestar personalment, cada quinze dies, davant el Ple del Parlament, com es fa a les Corts Generals, preguntes que formulin els grups parlamentaris. Això s'ha de regular segons cregui la Cambra, però crec sincerament que el Parlament ha de ser el lloc on es plantegin les preguntes, les qüestions d'interès. Vull que la política tenguí dins aquesta casa la seva seu natural.

Dedica una atenció especial al règim econòmic i fiscal. Reivindica compensacions per la insularitat i possibilitats per a reduir l'estacionalitat en el turisme.

Dins l'economia, en primer lloc, el protagonista central de la nostra activitat és el turisme, que mou més de la meitat del sector serveis. El turisme és el sector amb més pes i continuarà així. I dins el turisme, el sol i la platja encara té molts d'anys de lideratge. Ara bé: per raons mediambientals, hem d'introduir elements dins el turisme que el reconduixin segons aquests quatre punts: primer, creixement fonamentalment qualitatiu dins un marc, una tendència, a no incrementar l'oferta, especialment la de baixa i mitjana qualitat; una reducció de l'estacionalitat, qüestió que, si m'ho permeten, tractaré després de forma especial; atracció de visitants de més poder adquisitiu, i per acabar, increment de la participació de les Illes Balears dins la cadena de valor afegit del producte turístic.

Referent al tema lingüístic, el candidat afirma:

Pel que fa al nom de la llengua, jo crec que aquesta és una qüestió científica que, com la llei de gravetat, no té sentit discutir: és el català. Ara bé: també és cert que a aquesta llengua sempre l'hem anomenada *mallorquí*, *menorquí*, *eivissenc* o *formente-*

8. *Diari de sessions*. Sessió d'investidura; núm. 2; 11 i 12 juny de 1996.

renc. I jo, de fet, l'anomèn com sempre ho he fet a ca meva: *mallorquí*. I no trob cap raó per deixar de dir-li com li he dit sempre, lògicament, sense discutir les arrels, ni els vincles, ni el nom, ni la unitat de la llengua. I, probablement, té qualque sentit dir-li *mallorquí*, *menorquí*, *eivissenc* o *formenterenc*, perquè tots coneixem la riquesa de modismes, paraules i, fins i tot, peculiaritats fonètiques que tenim a cada illa. I, naturalment, aquestes peculiaritats s'han de defensar perquè són la nostra riquesa. Mirau, és cert que l'article 3 de l'Estatut d'autonomia diu que l'idioma oficial de les Illes Balears és el català, és cert; però, també és cert que l'article 14 obliga les administracions i els ciutadans a preservar les peculiaritats idiomàtiques illenques –que no s'han de confondre amb els barbarismes–. Crec que aquestes obligacions legals, perfectament compatibles, reflecteixen amb exactitud el sentiment majoritari de la societat balear, del Partit Popular, del Grup Parlamentari Popular i el meu particular.

El candidat planteja reptes importants en política territorial. L'objectiu és arribar a unes directrius d'Ordenació Territorial que facin a les Balears «*un producte de gran capacitat competitiva, un producte amb un alt valor afegit, emanat directament del binomi paisatge i medi ambient*». Afirmar que el 40% del territori el constitueixen espais naturals i sol rústic no urbanitzable. Per tant, tant s'ha d'actuar a les zones protegides com a les zones ja urbanitzades. El creixement ha de ser amb criteris selectius.

En qualsevol cas –i ho vull remarcar amb contundència– les properes directrius d'ordenació territorial són una tasca iniciada pel Govern del Sr. Soler –que va més enllà de la iniciativa del propi Govern: han de ser el fruit d'un gran consens social i ha de despertar la confiança de tota la societat en el seu conjunt: les institucions, els sectors directament implicats i diversos col·lectius.

Exposa que vol claredat.

I una altra cosa, perquè quedi clar. Una vegada que hi ha acord, una vegada que es digui que a un lloc no es fa res, no es fa res, però on es digui que s'ha de fer un habitatge o un lloc d'oci, s'hi ha de poder fer. Hi ha d'haver una claredat absoluta.

Continua amb els objectius de millora de la societat i de fer possible el creixement i la protecció ecològica. Esmenta la protecció del territori, l'estalvi d'aigua i d'energia, i el manteniment de l'entorn com a aspectes rellevants. Fa una anàlisi històrica dels darrers temps.

Aquestes illes, els ciutadans de les Balears, han viscut una vida típica de regió insular fins als anys quaranta. Com Xipre, com Malta, com Sardenya, les nostres illes eren pobres, generadores d'emigració i amb una economia que no arribava a ser de subsistència. Això s'ha de recordar, perquè era una època idíl·lica per als infants, però era un temps de privacions i emigració. A començaments dels anys cinquanta, sense el suport de ningú, qui generacionalment són els nostres pares es varen llançar a un canvi que també a ells els provocava una gran incertesa: entrar dins el món del turisme. Ho feren amb la seva capacitat, amb els seus pocs coneixements, amb les seves forces, amb tota la seva il·lusió. Amb el suport i el protagonisme de milers de persones vingudes de fora que han volgut afegir-se a aquesta gran tasca de poble i amb el suport d'alguns europeus que cregueren en les Illes. Avui, 40 anys després, la major part dels qui ens reunim aquí tenim una carrera universitària, gràcies als nostres pa-

res: tenim una renda que fa enveja a Espanya, gràcies als nostres pares, i ens atrevim a analitzar el preu d'aquest canvi radical. I qualcú diu: ho han fet malament, han perjudicat les nostres costes i han edificat sense gust, eren uns especuladors.

Per a mi, aquesta visió, que existeix, és molt injusta. Per a mi, és veritat que hi ha coses mal fetes, però les coses mal fetes es veuen perquè avui ja no s'emigra, perquè ja no hi ha aquestes mancances, perquè tenim una formació adequada per valorar les coses d'una altra manera. Jo crec que aquesta generació que ha estat capaç de resoldre el nostre primer problema: l'emigració, per no dir la misèria, aquesta generació que ens va donar la formació suficient per permetre'ns avui veure el passat amb més coneixements, amb una sensibilitat més ecològica, mereix un reconeixement. Heu fet més que allò que qualsevol altre hagués fet. Heu comès errades, però aquesta és la nostra tasca: solucionar els problemes que s'han generat amb aquest creixement. I ho farem, almanco jo, dient sempre que sent molt d'orgull per la generació dels nostres pares, que ha tret les Illes Balears de la misèria per deixar-la dins un lloc avui mundialment respectable. I han deixat una generació amb una formació superior per resoldre els problemes que han creat, però des de l'orgull i des del reconeixement al seu il·lusionant i noble esforç.

Estic segur que els nostres pares volen que l'esperit, l'impuls i l'empenta seus, els apliquem avui al que va ser el preu del seu creixement. Jo crec que tenir respecte per aquesta generació significa fer el que ens pertoca avui, però amb el reconeixement del que feren ahir.

Aquesta societat s'ha fet a si mateixa. De vegades s'ha equivocat, de vegades ha encertat, però ha administrat la seva capacitat. I ningú no pot sentir més satisfacció que la d'assumir els riscos, que ha de ser responsable del seu destí. La societat balear no viu del subsidi, no viu de l'empresa pública, no viu més que del seu treball. Per això, hi ha una connexió molt profunda entre el liberalisme del nostre partit i la societat. Fins i tot, diria que el liberalisme és una conseqüència lògica d'una societat emprendora, amb iniciativa, amb vida pròpia, que difícilment admetria un govern intervencionista.

La quarta legislatura havia tingut tres presidents, tres programes d'actuació amb matisos importants un respecte als altres, però amb problemes de fons semblants. Pocs varen ser en aquests programes els aspectes que tractassin de l'enfortiment de la democràcia parlamentària, de la política social o dels consells insulars. Durant aquesta legislatura, el Parlament tampoc no aconseguí posar en funcionament la Sindicatura de Greuges i la Sindicatura de Comptes. Les polèmiques públiques s'anaven accentuant a mesura que els temes sotmesos a la justícia s'anaven coneixent. Les eleccions del 1999 agafaven una nova dinàmica i un nou ritme quan es denunciaven públicament els problemes amb el Cens de Residents Estranger, en el cas que judicialment encara avui és coneix com a *cas Mapau*, sense resoldre del tot per les instàncies judicials pertinents.

En les eleccions del 1999, el Partit Popular va perdre dos diputats respecte a les anteriors, UM en va guanyar un, un Pacte de forces de progrés va guanyar a Eivissa, la Candidatura d'Organitzacions Progressistes va guanyar a Formentera i el PSM de Mallorca perdé un diputat. Atesa la situació preelectoral i electoral, tot el conjunt de forces polítiques que havien resultat elegides, excepte el PP, formen el Pacte de Progrés: governaria el Consell de Menorca el PSOE, PSM i EM; el Consell d'Eivissa i Formentera, el Pacte; el Consell de Mallorca, UM i PSM, i al Govern de les Illes Ba-

lears, presidit pel candidat del PSOE Francesc Antich, hi hauria consellers del PSOE, PSM, EU i Els Verds, amb el suport de la resta de forces polítiques representades excepte el PP.

Del discurs d'investidura de Francesc Antich i Oliver, plantejat en clau de Pacte de Progrés (per tant, cal considerar la importància d'un discurs «plural»), destacam un conjunt de qüestions:

El dinamisme social de les Illes Balears s'ha d'expressar i traduir en accions reals i decidides dels seus representants polítics. Però, paral·lelament, la demanda de les ciutadanes i els ciutadans del nostre país, com correspon a una societat moderna i avançada, va més enllà d'allò que és tangible i quantificable: volen seguretat, volen prosperitat, però també volen il·lusió i volen confiança. I, fins i tot, dosis d'utopia, tan necessàries per tal que els països caminin endavant.

Les eleccions del passat 13 de juny han dibuixat un nou mapa polític a les Illes Balears. Els ciutadans, amb el seu vot, han decidit acabar amb la majoria conservadora després de setze anys de govern i han donat al centre esquerra l'oportunitat de forjar una nova majoria de caire progressista i nacionalista. Aquesta majoria parlamentària, amb el suport i la participació social més ampli, donarà suport al Govern que em propòs presidir, si aquesta cambra m'atorga la confiança que ara deman.

Vull deixar constància explícita, des d'ara mateix, del caràcter plural d'aquesta majoria de progrés. Està construïda des de les diverses sensibilitats polítiques, ideològiques i programàtiques del centre esquerra i el nacionalisme, i no tan sols hi participen partits polítics sinó també col·lectius i aliances de signe progressista.

Continua afirmant que la nova majoria és plural de centre esquerra nacionalista. Planteja el disseny institucional d'acord amb el protagonisme dels consells insulars i el desplegament definitiu de les figures del Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i el Consell Econòmic i Social. Reivindica una reforma del sistema de finançament autonòmic amb participació a l'agència tributària; participació, a més de l'IRPF, amb altres impostos indirectes o especials. Sol·licita del Govern Central la plena aplicació de la Llei de règim especial de les Balears, i relaciona finançament amb solidaritat.

Respecte als espais naturals, concreta:

Vull fer menció especial del capítol d'espais naturals: es declararà un parc natural a la Serra de Tramuntana, a s'Albufereta de Pollença, as Trenc-Salobrar de Campos, tots ells a Mallorca. A Menorca, la Vall d'Algaiarens i el Barranc d'Algendar. A Eivissa, ses Salines i la costa dels Amunts. Hi haurà una llei de protecció de ses Salines d'Eivissa i Formentera, que garantirà nivells de protecció equivalents als de la reserva natural declarada per l'Estat.

Planteja noves fites en el desenvolupament turístic partint de la derogació de determinats articles de la Llei general turística. Es projecten rehabilitacions de zones turístiques i es vol relacionar turisme amb medi ambient, esport, cultura i educació. La defensa del patrimoni i de la cultura en general són altres valors plantejats en el discurs.

Del programa d'actuació presentat en el discurs d'investidura en el Parlament per Francesc Antich, s'han complert una sèrie d'aspectes, algun dels quals ja havia es-

pecificat el president del Parlament Maximilà Morales, i que hem esmentat en les pàgines anteriors. Finalment, al final de la legislatura es posaven en funcionament la Sindicatura de Comptes i el Consell Econòmic i Social (institucions relacionades amb el Parlament), però no la Sindicatura de Greuges.

En les eleccions del 2003, el PP va aconseguir un diputat més i, amb un acord amb el diputat de la candidatura d'electors de Formentera –AIPF–, tornen a tenir la majoria absoluta. En aquestes eleccions, el Pacte de Progrés d'Eivissa perdia un diputat, la candidatura d'organitzacions progressistes de Formentera perdia el seu, el PSM de Mallorca en perdia un, Esquerra de Menorca en perdia un i el PSOE en guanyava dos.

Amb marges electorals escassos tant el 1999 com el 2003 es decidien les majories en el Parlament de les Illes Balears.

## Bibliografia

*Balanç de la V legislatura, 2003*. Palma: Parlament de les Illes Balears, 2003.

Colom, Bartomeu. *Les institucions públiques a les Balears (1977-1998)*. Palma: Documenta Balear, 1998.

COLOM, Bartomeu. *Veinticinco años de autonomía balear. Estudios jurídicos sobre el autogobierno (1977-2000)*. Madrid: Institut d'Estudis Autònoms / Marcial Pons / Universitat de les Illes Balears, 2001.

Diversos autors. *Poder político y comunidades autónomas*. Vitòria: Parlament Basc, 1991.

Diversos autors. *El Parlament*. Palma: Parlament de les Illes Balears, 2000.

Diversos autors. *Vint anys, vint veus*. Palma: Parlament de les Illes Balears, 2003.

FERRÀ-PONÇ, Damià. «Parlament de les Illes Balears». A: *Gran Enciclopèdia de Mallorca*. Vol. XXIII, apèndix. Palma: Promomallorca, 2002.

OFICIALIA MAJOR (coord.). *Parlament, 20 anys*. Palma: Parlament de les Illes Balears, 2003.

MARIMON, Antoni; SERRA, Sebastià (coord.). *La transició a les Illes Balears*. Palma: Institut d'Estudis Balearics, 1996.

MARIMON, Antoni; NADAL, Antoni. *L'autonomia balear*. Palma: Documenta Balear, 2003.

MOSQUERA, Roberto; NADAL, Antoni. *El procés autonòmic balear (1976-1987)*. Palma: Documenta Balear, 1994.

PONS, J. (coord.). *L'autogovern a Mallorca: de la Diputació Provincial al Consell de Mallorca*. Palma: Consell de Mallorca, 2003.

SERVEI D'INFORMACIÓ I PREMSA (coord.). *Girant l'ullada cap enrere: 10 anys de Parlament balear*. Palma: Parlament de les Illes Balears, 1993.

SERRA, Sebastià (coord.). *El segle XX a les Illes Balears. Estudis i cronologia*. Palma: Edicions Cort, 2000.

*V legislatura. Parlament de les Illes Balears, 2000*. Palma: Parlament de les Illes Balears, 2000.

## *Una experiència parlamentària atípica: l'Assemblea de Parlamentaris de Catalunya (1977)*

JAUME SOBREQUÉS I CALLICÓ

*Universitat Autònoma de Barcelona / Museu d'Història de Catalunya*

El 15 de juny de 1977 van tenir lloc les primeres eleccions generals democràtiques a l'Estat espanyol, després de la mort, el 20 de novembre de 1975, del general Francisco Franco. Aquell dia es va posar en marxa un doble procés polític. Un, d'àmbit general espanyol, consistent en l'elaboració d'un text constitucional modern que garantis el respecte a les llibertats democràtiques i situés el país en l'òrbita dels estats de dret de l'Europa occidental. Aquest procés culminaria, el 31 d'octubre de 1978, amb l'aprovació, per les Corts Generals, de la Constitució espanyola, sancionada pel rei Joan Carles I el 27 de desembre de 1978, després d'haver estat referendada pel poble espanyol el dia 6 de desembre d'aquell any.

El 15 de juny de 1977 es va posar en marxa, de manera paral·lela, i com a expressió del procés democratitzador general espanyol, un moviment polític consistent a recuperar, ni que fos amb caràcter provisional, la institució d'autogovern, la Generalitat de Catalunya, que havia presidit el règim d'autonomia concedit al Principat per les Corts de la Segona República, al setembre de 1932, i que Franco havia deixat sense efecte en acabar la Guerra Civil el 1939. Aquest procés democratitzador català va tenir com a especificitat singular aconseguir el retorn de l'exili del president de la Generalitat de Catalunya, elegit, en circumstàncies molt especials, l'agost de 1954 pels diputats del Parlament de Catalunya, també a l'exili. En diversos treballs citats a la bibliografia he estudiat, des del punt de vista dels fets històrics, les vicissituds d'aquest procés, que culminaria amb el restabliment, el 29 de setembre de 1977, de la Generalitat de Catalunya i amb el retorn, a Catalunya, el 23 d'octubre de 1977, del president a l'exili. No he d'insistir-hi.

L'objectiu d'aquest treball és analitzar els mecanismes organitzatius dels diputats i els senadors catalans elegits el 15 de juny de 1977 per tal de negociar amb el Govern de Madrid, conjuntament amb el president Josep Tarradellas, l'esmentat restabliment de la Generalitat i el nomenament d'aquest com a president.

La manca d'una normativa que regulés aquesta qüestió va fer que els parlamentaris adoptessin fórmules que no responien a cap ordenament legal preestablert. La reunió dels diputats i els senadors sota el nom d'Assemblea de Parlamentaris va ser l'instrument per mitjà del qual es va canalitzar la legitimitat democràtica dels pri-

mers representants del poble espanyol. Aquest treball intenta mostrar com va funcionar aquest procés.

### **Convocatòria de l'Assemblea i primera sessió plenària**

Deixant de banda la qüestió de la paternitat de la idea de reunir els parlamentaris en Assemblea un cop celebrades les eleccions del 15 de juny —un primer suggeriment de la coalició Socialista de Catalunya va trobar un consens ràpid i unànim—, l'important és constatar que només deu dies després de les eleccions, quan encara els parlamentaris no havien pres possessió del càrrec, es va reunir al Palau del Parlament de Catalunya (25 de juny) la primera sessió plenària de diputats i senadors elegits per les quatre circumscripcions provincials de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona.

La reunió va tenir lloc en un indret emblemàtic, el mateix saló de sessions del Parlament de Catalunya de l'època republicana. El plenari maldava, doncs, per recuperar un vell símbol de la democràcia catalana interrompuda per la repressió franquista. A partir d'aquest fet, es va anar improvisant —bé que hi havia hagut negociacions prèvies entre els partits— el funcionament del nou òrgan parlamentari. La primera mesa es va constituir amb un representant de les principals formacions polítiques que havien obtingut representació: Joan Reventós, per Socialistes de Catalunya; Jordi Pujol, pel Pacte Democràtic; Gregorio López Raimundo, pel Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC); Carles Sentís, per la Unió de Centre Democràtic (UCD); Anton Cañellas, per Centristes de Catalunya - Unió Democràtica de Catalunya (CC-UDC), i Laureà López Rodó, per Aliança Popular, i pel senador més votat a cada una de les quatre circumscripcions de la coalició Entesa dels Catalans: Josep Benet, per Barcelona; Jaume Sobrequés i Callicó, per Girona; Rossend Audet, per Lleida, i Anton Baixeras, per Tarragona.

Tot seguit, Joan Reventós, cap de la coalició més votada (la de Socialistes de Catalunya) va proposar la designació d'una mesa provisional: «D'acord amb la més vella tradició parlamentària [...] us proposem designar una mesa d'edat formada pel parlamentari amb més anys, que presidirà la sessió, i els dos parlamentaris més joves, els quals actuarien de secretaris». Van resultar ser, d'una banda, el socialista Josep Andreu i Abelló, que havia estat diputat elegit per al Parlament de Catalunya de la Segona República, i, de l'altra banda, el comunista Josep M. Riera i el socialista de Reagrupament Josep Pau. Aquesta mesa provisional es mantindria durant les quatre sessions de l'Assemblea.

### **Caràcter de l'Assemblea de Parlamentaris**

Malgrat el caràcter alegal de l'Assemblea de Parlamentaris i el fet que les persones que la integraven havien estat elegides per a representar Catalunya al Congrés de Diputats i al Senat de l'Estat espanyol, des del primer moment els reunits van mantenir l'ambigüitat de representació. El lloc de la reunió, l'antic Parlament republicà, pretenia relacionar la legitimitat històrica amb la que es derivava de les eleccions del 15 de juny de 1977.

Els reunits, conscients de la representació que tenien, van insistir sovint en la seva *legitimitat* («podem considerar-nos avui la legítima representació del poble de



Catalunya», va dir Heribert Barrera, líder d'Esquerra Republicana de Catalunya el 25 de juny). La feblesa legal dels parlamentaris s'explicita quan Barrera –segons allò que havia estat acordat fora de l'Assemblea– va proposar com a president d'aquest organisme Josep Tarradellas, representant de la legitimitat històrica. La incongruència que significa nomenar president d'una assemblea parlamentària una persona que no n'és membre s'explicita en la proposta de Barrera: no es pot demanar a Tarradellas «de seure aquí entre nosaltres [...] perquè aquesta és una Assemblea de Parlamentaris i l'honorable president Tarradellas no és en aquest moment un parlamentari». Això no va impedir que els reunits aclamessin el president a l'exili com a president de l'Assemblea. Les excuses legals van continuar després de feta la proposta: «[...] poc importa el criteri [...] que es pugui tenir sobre la legitimitat jurídica; el que importa en aquest cas és la legitimitat moral, la legitimitat històrica, la legitimitat que prové [...] de l'anhel gairebé unànime del poble de Catalunya [...]». Només un diputat, López Rodó, hi va votar en contra: era el representant del partit de la dreta, eminent catedràtic de dret administratiu i home que havia tingut càrrecs importants en l'Administració franquista.

El caràcter representatiu de l'Assemblea i la missió que li estava encomanada van ser reiterats per Jordi Pujol en afirmar: «El nostre poble s'ha manifestat i es manifesta a través d'aquesta Assemblea d'una manera inequívoca, d'una manera esclatant, a favor de l'autonomia i de la Generalitat». Per tal d'aconseguir donar-li operativitat, calia dotar l'Assemblea dels organismes adequats.

### **La creació de la Comissió Permanent**

En absència de grups parlamentaris organitzats –tots els diputats i els senadors podien prendre la paraula i per reglament no estaven sotmesos a disciplina de grup, bé que sí que, de fet, havien de seguir la política de cada partit–, l'Assemblea va crear una comissió permanent, «la composició de la qual hauria de respondre d'una manera matisada i d'una manera ponderada el que ha estat la voluntat popular», digué el diputat del Pacte Democràtic Jordi Pujol. La comissió va ser constituïda per tres representants de la coalició Socialistes de Catalunya; tres del Pacte Democràtic; tres de la Unió del Centre Democràtic; un de la Unió del Centre i la Democràcia Cristiana de Catalunya; un d'Esquerra Republicana de Catalunya, i quatre senadors, un per cada una de les quatre circumscripcions electorals. En restava exclòs l'únic diputat d'Aliança Popular. La Comissió va ser presidida pel líder de la coalició més votada, el diputat Joan Reventós. L'excepcionalitat i l'anomalia del procediment d'elecció del president van ser constatades pel mateix Pujol en afirmar: «No és que pensem que això sol» –ser el cap de llista de la coalició més votada– «sigui un argument definitiu en un règim parlamentari, però sí que pensem que en l'actual circumstància és un fet prou determinant».

El plenari del dia 25 de juny així ho va aprovar per aclamació, una altra manera singular de captenir-se una assemblea parlamentària. El comentari fet pel president a una proposta del representant de la UCD sobre la legalització de tots els partits és significatiu i divertit: «Quan ha acabat de parlar el diputat senyor Sentís, jo he mirat les mans de tots els diputats i senadors. He vist que tots ells aplaudien. Per tant,



crec que no hi ha cap inconvenient que diguem que, per aclamació, les propostes del senyor Sentís, les fem nosaltres [...]». No podien mancar, però, tics més institucionalistes: en un cert moment el diputat comunista Jordi Solé Tura, catedràtic de dret polític, va dir: «[...] en nom de la minoria parlamentària del Partit Socialista Unificat de Catalunya [...]». Era un llenguatge solemne que no s'esqueia en una assemblea que funcionava diferent.

La percepció d'aquesta *diferència*, accentuada pel desig continuat del president de fer-ho aprovar tot de pressa i per unanimitat, sense votació, va arribar fins al punt que el diputat Pujol cridés l'atenció sobre aquest procediment. Tot interrompent Andreu i Abelló, que donava per aprovada una proposta sobre el restabliment de la Generalitat, la supressió del Consejo General de Cataluña i el retorn de Tarradellas («Suposo que en això hi estem d'acord tots. Com que ja ho donàvem per fet [...] Per tant, es dóna, doncs, per... En Jordi Pujol vol parlar sobre això»), Pujol va manifestar que «seria molt més útil que aquest vot per unanimitat es fes d'una forma nominal. I diré per què. Perquè en realitat ens hi hem d'acostumar. I aquesta és una assemblea diguem-ne de restauració nacional i, per tant, [...] valdria la pena, perquè mai ningú no pogués dir que aquestes coses s'han aprovat d'una manera llançada, a través de l'entusiasme popular sinó que cada un ha acceptat la seva responsabilitat. O sigui, que [...] demanem que aquesta votació es faci de manera explícita i nominal». Els diputats i els senadors del 15 de juny aprenien parlamentarisme sobre la marxa.

La Comissió Permanent, que, com es pot constatar en la taula adjunta, es va reunir en vint ocasions, va ser, de fet, l'autèntica organització que va representar, i suplantar, el plenari. Per sobre d'aquesta només hi va haver, però ja no institucionalitzada, la reunió dels principals caps de fila dels partits, amb exclusió dels senadors.

La Comissió Permanent va ser l'autèntic motor de l'Assemblea de Parlamentaris. El president Andreu i Abelló ho va afirmar així, de manera simple però contundent, en més d'una ocasió al llarg del plenari del dia 11 de juliol. En un moment determinat, a resposta d'un diputat que demanava incloure una qüestió a l'ordre del dia, va dir: «El que no marxa bé és que, en definitiva, en aquesta Assemblea l'ordre del dia que em donen a mi me'l dóna la Comissió Permanent i, és clar, com que no hi era, no l'he posat a discussió [...]». I, tot seguit, responent a un altre diputat que demanava una periodicitat més coherent de les sessions plenàries, el president Andreu i Abelló va exclamar: «[...] jo em vull descartar de tota responsabilitat perquè a mi em passen un paper el dia abans i l'endemà em demanen si vull presidir l'Assemblea», i va acabar amb aquella expressió tan voluntarista i no professional: «Entre tots ho farem i ho resoldrem [...]». Fent una passa més, podem concloure, amb el president Andreu i Abelló, que la Comissió Permanent «és com si fos el Govern i nosaltres som l'Assemblea [...]». Tot plegat responia a allò que va escriure el poeta: *«caminate no hay camino, se hace camino al andar»*.

## La institucionalització de l'Assemblea de Parlamentaris

Que l'Assemblea de Parlamentaris així constituïda no s'adequava als usos institucionals propis de les assemblees representatives dels països democràtics era un sentiment que amb el pas dels dies s'anava generalitzant. La qüestió es va tractar a

la segona sessió plenària celebrada al Saló Daurat del Palau de la Generalitat l'11 de juliol de 1977. Joan Reventós va introduir aquesta preocupació parlant de «l'espirit d'anar institucionalitzant l'Assemblea de Parlamentaris» i de la necessitat de debatre, en aquest sentit, «dues o tres qüestions de caràcter formal però que tenen la seva transcendència en el futur». Cal tenir present que, contra allò que succeiria en realitat –ja en tornaré a parlar–, els parlamentaris treballaven amb la idea que l'Assemblea de Parlamentaris havia de tenir vida fins que es constituís el Parlament definitiu un cop aprovat l'Estatut, és a dir durant més d'un any, o potser més de dos.

Una assemblea parlamentària ha de tenir, en primer lloc, una seu permanent, un lloc de reunió i de treball, que no pot ser itinerant. No ha d'estranyar, atesa la atipicitat de l'organisme del qual parlo, que hi hagués fins i tot peticions locals demanant ser seu de l'Assemblea. Aquesta voluntat es va concretar, el 23 d'agost de 1977, amb la celebració del tercer plenari de l'Assemblea a la Seu Vella de Lleida: una mostra més de la significació simbòlica que tenia l'Assemblea creada després de les eleccions del 15 de juny. En segon lloc, una cambra parlamentària ha de tenir una mesa consolidada. En tercer lloc, ha de tenir un reglament de funcionament intern. En el plenari del dia 11 de juliol tots els grups es van manifestar favorables a fer itinerant l'Assemblea de Parlamentaris, per tal de «lluitar contra el centralisme», digué Joaquim Arana, del Pacte Democràtic; al fet que fossin elegits dos vicepresidents i dos secretaris de la mesa –cosa que no succeiria mai–, i al fet que es nomenés una comissió per a redactar un reglament. És a dir que l'Assemblea s'estava reunint sense cap normativa que en regulés el funcionament.

Des del primer dia es va posar de manifest que el plenari tenia un caràcter només formal, perquè eren la Comissió Permanent i els caps de fila dels partits els que prenién els acords polítics. Això generava un descontentament, que els diputats i els senadors de partit no gosaven explicitar en el plenari. Va ser un senador independent, Lluís M. Xirinacs, qui millor va resumir aquest malestar i qui millor va retratar la situació procedimental i el funcionament de l'organisme parlamentari: «Jo només pregaria» –va dir al plenari del dia 11 de juliol– «que a l'hora de fer aquest Reglament es tingués en compte un problema fonamental i és el de la coordinació, articulació entre l'Assemblea de Parlamentaris Plenària i les permanents. Ens passa una mica, als parlamentaris que no assistim a la Permanent, que tenim els mateixos problemes de què s'ha queixat la premsa aquests darrers dies. És a dir, d'una gran falta d'informació. No tenim ni ordre del dia ni resultats, i encara que la Plenària és precisament per això, arribem a la Plenària també sense cap ordre del dia i sense preparació de cap mena. Ens sembla que la representació principal de la sobirania d'aquesta Assemblea de Parlamentaris és la Plenària, i, per consegüent, ens agradaria que poguéssim tenir una participació molt més activa, i això espero que es podria reflectir en la forma de ser redactat el Reglament.»

### **Un nou organisme parlamentari: la Delegació o Comissió Negociadora**

El punt cinquè dels acords presos a París el 7 de juliol en la reunió conjunta de la Comissió Permanent amb el president Tarradellas establia que, «per tal de fer efectiva l'acció negociadora en comú», el president i els parlamentaris «establiran im-

mediatament les normes i els mitjans concrets de relació». El plenari del dia 11 de juliol es va ocupar de donar forma a aquest acord. Es tractava de crear una Delegació de l'Assemblea amb aquesta missió. La proposta feta pel representant comunista Solé Tura consistia a nomenar una comissió integrada per un representant dels quatre partits o coalicions (Socialistes de Catalunya, PSUC, Pacte Democràtic i UCD) «que han obtingut més vots en les eleccions del 15 de juny», més un senador, més el president de la Comissió Permanent.

El diputat socialista Josep M. Triginer va proposar excloure de la comissió el representant de la UCD, perquè considerava que no era lògic que aquest partit, que governava l'Estat, fos present a una banda i altra de la mesa de negociació. Jordi Pujol, malgrat que trobava coherent la posició dels socialistes, es manifestà partidari, atesos els resultats catalans del 15 de juny, de no excloure els centristes de la comissió. Anton Cañellas, de CC-UDC, va donar suport a la proposta comunista. López Rodó, d'AP, en canvi, es va manifestar favorable a la proposta socialista d'excloure la UCD de la comissió, mentre que Heribert Barrera, d'ERC, s'hi va manifestar contrari. La votació (20 vots a favor de l'exclusió, 35 en contra i 5 abstencions) va integrar de manera definitiva el representant de la UCD en la Delegació o Comissió Negociadora. La composició final d'aquesta va ser ratificada amb només tres abstencions. Els reunits van deixar clar, sense que hi hagués cap expressió contrària, que la comissió tenia el caràcter de delegació de l'Assemblea de Parlamentaris, de la qual depenia de manera directa.

El president Tarradellas va rebre amb gran recel la constitució d'aquesta comissió, fins al punt de negar-se a rebre-la fins que no se'n concretessin el funcionament i les competències. En realitat Tarradellas volia que aquesta comissió li estigués supeditada. A la reunió que la Comissió Permanent va celebrar amb el president de la Generalitat a Sant Cebrià de Rosselló el 29 de juliol es va acordar la creació definitiva de la Comissió Negociadora. Seria presidida per Tarradellas. La constitució d'aquesta seguiria un procediment singular: els seus membres serien elegits pel plenari de l'Assemblea de Parlamentaris i nomenats pel president de la Generalitat. El nomenament seria publicat al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*. La relació entre la legalitat democràtica del 15 de juny, ni que fos exercida per mitjà d'un òrgan no legal, i la legitimitat històrica del president exiliat i d'un diari oficial publicat també a l'exili generaven dinàmiques parlamentàries singulars i atípiques. Fins al punt que, quan un membre d'aquesta Comissió Negociadora, en l'ús legítim de la llibertat d'expressió, va fer unes declaracions que van desplaure el president, aquest, considerant superior la seva jerarquia a la de l'Assemblea de Parlamentaris, i manifestant que qui nomena té dret a cessar, va destituir (Ordre del 30 d'agost) aquell parlamentari de la Comissió Negociadora. Els partits ho van haver d'acceptar (reunió de la Comissió Permanent del 2 de setembre), malgrat les protestes i les llàgrimes de cocodrill que van plorar. La Comissió Negociadora va restar congelada, és a dir morta. Els caps de fila en van agafar el relleu.

La incongruència del funcionament parlamentari es va fer encara més palesa quan, en virtut d'allò que deia l'acord sobre la presidència de la Comissió Negociadora («sota la presidència del president de la Generalitat o de la persona que ell delegui»), Tarradellas va delegar la presidència que li corresponia en la persona de

Frederic Rahola i d'Espona, home de la seva confiança personal, de manera que una comissió parlamentària va passar a ser presidida per algú que no tenia ni tan solament la condició de parlamentari.

### **El Reglament de l'Assemblea de Parlamentaris**

Els partits parlamentaris principals no van tenir cap pressa a l'hora d'aprovar un reglament que regulés el funcionament de l'Assemblea de Parlamentaris. A la reunió que va fer la Comissió Permanent el 19 de juliol –era la sisena vegada que es reunia– el president Reventós es va limitar a dir, en abordar-se el cinquè punt de l'ordre del dia, que la comissió de redacció del reglament esmentat «encara no s'ha posat en funcionament».

El debat sobre aquesta qüestió es va reprendre al plenari de Lleida, i va tenir lloc el 23 d'agost. Aquell dia els diputats i els senadors van rebre un projecte, que comentareu tot seguit, però amb la indicació que no es discutiria aquell dia, sinó que era per tal que l'estudiessin. Certament, la preocupació reglamentària dels partits era nul·la. Un membre de la comissió redactora va qualificar el tema d'intranscendent. Verde i Aldea, del Pacte Democràtic, començà el seu informe dient: «Jo vaig a baixar ara molt arran de terra [...]». El mateix Verde reconeixia que el projecte presentat havia perdut vigència abans d'aprovar-se, perquè en el futur –un futur que mai no va arribar– «l'Assemblea de Parlamentaris Catalans no serà només una agrupació en certa manera informal i testimonial dels elegits el 15 de juny, sinó que, en la Generalitat provisional restablerta, tindrà unes funcions que corresponen autènticament a un Parlament, a una Assemblea que pren part en la vida política de Catalunya». La qüestió va quedar tancada amb la proposta de Trias Fargas, del Pacte Democràtic: «el que hauríem de fer, em fa l'efecte, és guardar aquest document simplement com una prova que la Permanent ha acomplert l'encàrrec del Ple, i esperar que hi hagi sort i que en puguem redactar un altre de molt diferent, perquè voldrà dir que l'Assemblea estarà en marxa i que la Generalitat estarà entre nosaltres».

El projecte esmentat començava definint el «caràcter transitori» de l'Assemblea «fins que no estigui constituït el Parlament de Catalunya». Després se'n concretava la Mesa (el president de la Generalitat i, en absència d'aquest, un vicepresident, dos vicepresidents i dos secretaris) i el sistema d'elecció. Tot seguit es parlava de la Comissió Permanent, integrada, com hem vist, per dinou parlamentaris designats pels grups. La seu ordinària seria el Palau del Parlament de Catalunya, però es podria reunir en altres indrets de Catalunya. La periodicitat ordinària de reunió seria d'un mes. Cada grup parlamentari designaria un representant, i el conjunt de senadors, un altre. L'article 10 parlava de les propostes dels grups parlamentaris, sense, però, que abans s'hagués parlat de la constitució d'aquests ni de les condicions necessàries per a poder formar-ne un. Després de concretar aspectes relacionats amb els sistemes electorals, el reglament autoritzava a crear les comissions de treball que la Comissió Permanent considerés necessàries. Era un reglament improvisat, fet de mala gana i que no feia, en molts aspectes, res més que recollir la manera improvisada i voluntarista amb què actuava el plenari de l'Assemblea.

## La qüestió dels senadors reials

La Llei per a la reforma política, aprovada el 10 de setembre de 1976 i referendada el 15 de desembre del mateix any, autoritzava el rei a nomenar quaranta-un senadors per a integrar-se a la cambra alta de les Corts Espanyoles. Joan Carles I va nomenar quatre senadors catalans: Maurici Serrahima, escriptor catalanista democratacristià; l'empresari Andreu Ribera; l'eminent historiador de la literatura medieval catalana Martí de Riquer, i l'alcalde de Barcelona, Josep M. Sociás Humbert. En no tenir una representació democràtica, no van ser convocats ni a la primera (25 de juny) ni a la segona (11 de juliol) ni a la tercera (23 d'agost) sessió plenària de l'Assemblea de Parlamentaris. A la segona, però, el diputat López Rodó va proposar que d'aleshores ençà aquests quatre senadors fossin convocats i, consegüentment, se n'acceptés la presència al plenari. El president de l'Assemblea, Andreu i Abelló, va manifestar que faria arribar la proposta a la Comissió Permanent i si aquesta ho considerava convenient ho portaria al plenari següent.

Va ser el senador de la UCD per Tarragona, Emili Casals, qui va plantejar el tema a la reunió plenària de Lleida, i va demanar que es votés la incorporació a l'Assemblea dels senadors reials. El senador per Girona de l'Entesa dels Catalans, Jaume Sobrequés, s'hi va oposar, i va proposar tres possibilitats: primera, que no s'acceptés la presència a l'Assemblea dels senadors de designació reial; segona, que es portés la qüestió a la futura Assemblea provisional de la Generalitat, i tercera, que, en qualsevol cas, només fossin acceptats els senadors «que, públicament i per escrit, han manifestat la seva adhesió als punts programàtics de l'Assemblea de Catalunya [...]».

La proposta del senador Casals va ser sostinguda pels representants del PSUC, ERC, Unió del Centre i la Democràcia Cristiana, Pacte Democràtic, AP, pels senadors de l'entorn comunista i centrista, i pel senador independent Lluís M. Xirinacs. El representant de Socialistes de Catalunya, Josep M. Triginer, s'hi mostrà contrari. Finalment, la votació va donar com a resultat trenta-cinc vots favorables a la incorporació i vint-i-tres abstencions (la dels diputats socialistes i els senadors de l'entorn socialista, més els senadors independents Salvador Sunyer i Jaume Sobrequés, i el senador convergent del Pacte Democràtic Francesc Ferrer i Gironès).

Una vegada més, el criteri polític de recerca de la màxima unitat possible es va imposar sobre la coherència tècnica, perquè es podria atribuir poc fonament a la incorporació a una assemblea parlamentària de persones que no havien rebut un mandat popular a les urnes. Era una mostra més de la atipicitat en el funcionament de l'Assemblea de Parlamentaris constituïda després de les primeres eleccions democràtiques.

## Fracassa la proposta de formar un grup parlamentari català al Congrés dels Diputats

La idea que els diputats dels principals partits catalans favorables a l'autonomia de Catalunya constituïssin un únic grup parlamentari a les Corts espanyoles amb l'objectiu de defensar amb més força l'aprovació d'un estatut d'autonomia va ser plantejada, per primera vegada, per un parlamentari del Pacte Democràtic, el soci-

alista del PSC-R Josep Verde i Aldea, en la segona sessió plenària de l'Assemblea, celebrada l'11 de juliol.

Aquell dia Verde i Aldea defensà la idea del seu grup al·legant que afavoriria la recuperació plena de l'autonomia i de les institucions de la Generalitat, i també el retorn de Josep Tarradellas. Andreu i Abelló president de l'Assemblea, es va limitar a prendre nota d'«aquest suggeriment i aquesta invitació als companys». Dos dies després, la qüestió es va tornar a plantejar, ara amb més força, en assumir-ne l'impuls el líder de CDC, el diputat Jordi Pujol.

Així, el 13 de juliol, aquest va lliurar en mà, a l'hemicicle del Congrés dels Diputats, una carta a Joan Reventós, president de la Comissió Permanent de l'Assemblea de Parlamentaris. Pujol li demanava que convoqués, amb caràcter d'urgència, una reunió de la comissió per tal de tractar de la formació d'un únic grup parlamentari català al Congrés. Cal tenir en compte que en aquelles primeres reunions de la cambra baixa s'estaven debatent les normes que havien de regir la formació dels grups parlamentaris.

La reunió de la Comissió Permanent va tenir lloc l'endemà, dia 14 de juliol, a les vuit del matí, en un saló de l'Hotel Suecia de Madrid, amb assistència dels dinou membres que la integraven. Jordi Pujol va defensar la proposta adduint el precedent de les Corts republicanes de 1931, en les quals els diputats d'ERC i de la Lliga havien constituït un únic grup. Pujol manifestà que el grup únic s'hauria de dissoldre un cop aprovat l'Estatut.

La proposta de Jordi Pujol va ser sostinguda per Anton Cañellas i per Heribert Barrera, que veien en la formació d'aquell grup únic una expressió coherent de la voluntat popular. Barrera sostenia que produiria un gran impacte a les Corts espanyoles. En el mateix sentit, es van expressar els diputats Ramon Trias Fargas i Josep Verde i Aldea, ambdós membres de la coalició Pacte Democràtic. Gregorio López Raimundo, del PSUC, va manifestar que el seu partit tenia el compromís d'integrar-se en el grup parlamentari del Partit Comunista d'Espanya, però es mostrà disposat a considerar la proposta de Pujol si s'arribava a un acord general. Sugerí la possibilitat de formar una Agrupació de Parlamentaris Catalans per defensar l'Estatut. La posició més contrària a la proposta de Jordi Pujol va ser el que va manifestar el diputat de Socialistes de Catalunya Eduard Martín Toval. Per ell, la diversitat de grups amb ideologia diferent enriquiria la veu de Catalunya a l'hora de defensar-ne l'autonomia. L'acció comuna dels catalans s'hauria de canalitzar mitjançant l'Assemblea de Parlamentaris. Va defensar també la conveniència que aquesta establís acords que fossin vinculants per a tots els parlamentaris catalans. S'adheria, així mateix, a la proposta del PSUC de crear una Associació de Parlamentaris. Però, de constituir un grup únic, res de res. La senadora nacionalista per Lleida Maria Rubies va reiterar que, segons el seu parer, hi havia un compromís electoral de tots els parlamentaris de defensar l'autonomia i, per contra, passaven al davant les qüestions ideològiques. López Raimundo i Martín Toval van manifestar que la lluita solidària a favor de l'Estatut no havia de passar necessàriament per la formació d'un únic grup parlamentari. El diputat d'Unió de Centre Democràtic Carles Sentís va expressar la negativa del seu partit sobre la base de l'existència del compromís d'integrar-se al grup parlamentari espanyol de la UCD.

La negativa de socialistes, comunistes i centristes, els tres partits amb vinculacions més estretes amb el seus homòlegs espanyols –s’ha de dir, però, que els Socialistes de Catalunya van tenir grup propi en aquella primera legislatura– va fer fracassar la proposta de Jordi Pujol. Aleshores, però, era unànime la idea que la unitat catalana era fonamental. El refús d’aquesta iniciativa que es va produir a la Comissió Permanent va impedir que fos portada al plenari de l’Assemblea de Parlamentaris, que, com hem vist en reiterades ocasions, no era gaire res més que un instrument per a legitimar allò que els partits feien aprovar a la Comissió Permanent.

### **La renúncia a l’existència d’una assemblea parlamentària de la Generalitat provisional**

L’Assemblea de Parlamentaris va néixer amb la voluntat implícita que tingués continuïtat fins que es constituís el Parlament de Catalunya estatutari. Des de ben aviat es va veure, però, que Tarradellas era partidari que deixés d’existir aquell dia que la Generalitat es restablís amb caràcter provisional, presidida per ell mateix. En el text dels acords presos en la reunió que la Comissió Permanent va fer a París, el 7 de juliol, conjuntament amb el president de la Generalitat, i que van ser sotmesos a l’aprovació del plenari de l’Assemblea de Parlamentaris que es va fer el dia 11 de juliol, no hi figurava l’existència de l’Assemblea. Es parlava de negociar el restabliment de la Generalitat, del retorn de Josep Tarradellas com a president i de la creació d’un Consell Provisional com a òrgan de govern. La Comissió Permanent havia hagut de cedir –potser amb una certa actitud claudicant– davant del president, i intentava que el plenari aprovés l’acord, com sempre, d’una manera ràpida i amb el mínim debat possible.

El primer diputat que, en el plenari esmentat, va denunciar aquesta mancança greu va ser Laureà López Rodó, el qual va demanar que, en la negociació del decret de restabliment de la Generalitat, hi figurés també l’existència d’una assemblea parlamentària. López Rodó constatava que s’havia descuidat de reclamar «el Parlament de Catalunya, amb la qual cosa tindrem el president Tarradellas a Barcelona, tindrem un Consell Executiu provisional, però no tindrem un Parlament provisional». El diputat d’AP proposava, doncs, «que es restableixi també un Parlament provisional a Catalunya, que podria ser aquesta mateixa Assemblea de Parlamentaris», amb vigència «fins que es puguin celebrar, convocades per la Generalitat, les noves eleccions a un Parlament de Catalunya». López Rodó denunciava, com «una certa enganyifa per al poble català» aquesta manca d’una assemblea parlamentària en el règim provisional i en feia responsable el president Tarradellas.

La proposta de López Rodó va commoure els partits que s’havien posat d’acord –almenys de manera formal– amb Tarradellas per obviar l’existència d’un parlament provisional. La proposta lògica i sensata del diputat López Rodó només podia ser contestada amb excuses. La primera, la d’Heribert Barrera, que manifestà que, malgrat que estava d’acord amb el diputat d’AP, no s’havia de negociar amb Madrid l’existència de l’assemblea, perquè això era una competència interna dels catalans. El líder d’ERC oblidava que, si el decret de restabliment no ho especificava, l’assemblea parlamentària catalana no es podria constituir.



Jordi Pujol, en un barreja de pragmatisme i de resignació, va refusar la proposta de López Rodó, perquè «el que anem a fer és iniciar una negociació, malgrat les aparences, en una situació difícil, i alguna de les coses que s'han hagut d'acceptar, s'han hagut d'acceptar perquè no hi ha més cera que la que crema [...]». Tampoc els socialistes i els comunistes van donar suport, aquell dia 11 de juliol, a l'existència d'una assemblea parlamentària en el decret de restabliment de la Generalitat. Per tal de desacreditar la proposta de López Rodó, Trias Fargas el va acusar d'intentar desunir els parlamentaris i Tarradellas. Sabent els parlamentaris que s'acceptava un auto-engany, van convenir que, quan es parlava de «Restabliment de la Generalitat» hi havia implícita l'existència d'una assemblea parlamentària, i López Rodó va acabar per retirar la proposta, per tal d'evitar que es produís una votació, que, sens dubte, hauria tingut més vots favorables que el del mateix proponent. S'acabava de matar, de manera provisional encara, com veurem, allò que és consubstancial als sistemes polítics democràtics, l'existència d'un parlament que controli i impulsi l'acció del Govern.

Les pressions van portar la Comissió Permanent a replantejar, el dia 9 d'agost, l'existència d'una assemblea provisional en el Reial decret llei de restabliment de la Generalitat. L'informe fet per Joan Reventós al plenari de l'Assemblea reunit a Lleida el 23 d'agost encara parla de l'existència d'un acord unànim dels partits catalans (el matis és important: «Voldria ara destacar [...] els elements polítics essencials que s'ofereixen des de la *perspectiva catalana*») sobre l'existència de «L'Assemblea Provisional», que «estaria formada pels senadors i diputats elegits el 15 de juny passat». L'optimisme sobre l'existència d'aquesta assemblea també es va posar de manifest en les paraules de Barrera: «Els diputats i senadors, actuant com a Assemblea Provisional, tindrem, sens dubte, un paper important en la Generalitat del període transitori [...]». El socialista Martín Toval també va donar per fet que el Reial decret llei de restabliment recolliria l'existència d'una assemblea parlamentària. Laureà López Rodó –recordem la proposta que havia fet en la sessió plenària de l'11 de juliol– es va atribuir el mèrit d'haver demanat allò que semblava haver estat aconseguit: l'existència d'una assemblea provisional. El mateix optimisme va traduir Anton Cañellas.

En pocs dies la situació es va decantar en sentit contrari. Ni Tarradellas ni el Govern de l'Estat volien l'existència d'una assemblea parlamentària durant el període de la Generalitat provisional. Ni un ni l'altre estaven disposats a legalitzar-ne definitivament l'existència en el Reial decret llei de restabliment provisional de la Generalitat. Tarradellas no volia institucions que no pogués dirigir ni controls de cap mena, i els principals partits, que integrarien el Consell Executiu, ja en tenien prou amb això. Finalment, doncs, l'article tercer del Reial decret llei de 29 de setembre, deia literalment: «Els òrgans de govern i administració de la Generalitat, que ostentarà la seva representació legal, i el Consell Executiu, que serà presidit per ell». Els grans partits segellaven, en aquest aspecte, la seva claudicació davant la força i l'experiència política del president Tarradellas i del Govern de l'Estat. Hi hauria, fins a la primavera de 1980, un Govern català d'un període democràtic que no tindria cap control parlamentari.



## Mort i resurrecció de l'Assemblea de Parlamentaris

### LA MORT

Amb el retorn del president Tarradellas a Catalunya com a president de la Generalitat (23 d'octubre de 1977) l'Assemblea de Parlamentaris quedava congelada. Ja hem vist que, per voluntat expressa del president, l'existència d'aquella no constava en el Reial decret llei de 29 de setembre, de restabliment provisional de la Generalitat. La darrera sessió plenària de l'Assemblea havia estat el primer d'octubre amb l'objectiu de donar suport unànimement al dit Reial decret llei. En aquella sessió solemne ningú no va gosar fer-se ressò del descontentament de molts parlamentaris —de tots aquells, que no eren gaires, que no tenien una militància partidària estricta, i també d'alguns que sí que en tenien— per la poca fortuna amb què els caps de fila havien negociat el contingut del Reial decret llei en allò que feia referència a aquesta qüestió. D'altra banda, la darrera reunió de la Comissió Permanent havia tingut lloc el dia 5 d'octubre, i ja no es tornaria a reunir mai més.

Tot amb tot el tema anava rebrotant en la vida pública catalana d'aquell final d'any, i calia donar-li una solució explícita, perquè, de fet, ningú no havia tancat definitivament les portes a la reunió d'una assemblea parlamentària, que no tenia cap legalitat explícita. Per consegüent, res no hauria impedit —ni el fet, com he dit, de no formar part de les institucions de la Generalitat configurades en el Reial decret llei de 29 de setembre— que s'haguessin anat convocant reunions de manera esporàdica. Calia, doncs, un acord formal que *matés* les reunions de l'Assemblea de Parlamentaris. És a dir, allò que s'havia constituït de manera espontània, i sense cap normativa legal que li donés suport, havia de morir per un acord explícit entre els partits i el Consell Executiu de la Generalitat, un organisme, aquest darrer, que responia a una normativa legal publicada en el *Butlletí Oficial de l'Estat* (BOE).

Per tal de resoldre aquesta qüestió, que generava controvèrsia, el 4 de gener de 1978, parlamentaris i president decidiren que l'Assemblea de Parlamentaris no es dissoldria, però que tampoc no es reuniria per pronunciar-se sobre les decisions preses pel president i pel Consell Executiu. A canvi, Tarradellas es comprometia a informar i consultar —cosa que mai no va succeir— els senadors i els diputats amb relació a les tasques del Govern de la Generalitat. Els parlamentaris, per la seva banda, es comprometien a informar el president de tot allò que es referís a les tasques parlamentàries i, d'una manera especial, d'allò que es referís a l'elaboració de la Constitució i de l'Estatut. En un apèndix publico el text d'aquest acord.

En un altre lloc he escrit amb relació a aquest tema: «En la pràctica, aquest acord suposava que els diversos partits catalans reconeixien el caràcter presidencialista de la Generalitat provisional [...]. Des d'aleshores, les diferències entre el president i les forces polítiques catalanes es dilucidaren en el si del mateix Consell, el qual, excepcionalment, tingué un caràcter deliberatori, a més de l'executiu que li era propi.»

I també: «L'acord dels partits amb el president no féu callar, però, totes les veus. És cert que des d'aleshores molt pocs parlamentaris i dirigents polítics gosaren fer públiques les seves divergències amb un acord que era francament humiliant per als diputats i els senadors catalans, amb als quals, de fet, es negava a reunir-se.»

## LA RESURRECCIÓ

La Constitució espanyola, aprovada el 31 d'octubre de 1978, ressuscitaria l'Assemblea de Parlamentaris de Catalunya. L'article 151.2, destinat a fixar el procediment per a l'aprovació dels estatuts d'autonomia, va donar nova vida a l'Assemblea de Parlamentaris en establir el que segueix: «El Govern convocarà tots els diputats i senadors elegits en les circumscripcions compreses dins l'àmbit territorial que pretingui accedir a l'autogovern per tal que es constitueixin en assemblees amb l'única finalitat d'elaborar el projecte d'Estatut d'autonomia corresponent, mitjançant l'acord de la majoria absoluta dels seus membres.» I continua: «Una vegada hagi aprovat el projecte d'Estatut l'Assemblea de Parlamentaris, aquest serà tramès a la Comissió Constitucional del Congrés, la qual, dins el termini de dos mesos, l'examinarà amb el concurs i l'assistència d'una delegació de l'Assemblea proposant per tal de determinar-ne d'un acord comú la formulació definitiva.»

Coneixedors que les coses anirien d'aquesta manera, i per tal de guanyar temps, els partits catalans es van posar en marxa uns mesos abans de l'aprovació de la Constitució. A Catalunya, com he dit, l'Assemblea havia estat congelada en vida, és a dir estava morta. Ningú no era partidari, almenys oficialment, de fer-la reviure, perquè això podria comportar problemes amb el president de la Generalitat. Una possibilitat de convocar els parlamentaris era que fos la coalició senatorial Entesa dels Catalans, que gaudia d'un gran prestigi i que aplegava els senadors d'esquerres i els nacionalistes, la que prengué la iniciativa de la convocatòria. Va fer-ho el 12 de maig de 1978. A poc a poc van anar arribant els compromisos de tots els partits de prendre-hi part activa. Això va permetre que, presidida pel Secretariat de l'Entesa dels Catalans, el dia 15 de juny els diputats i senadors s'apleguessin... a Madrid. En un altre lloc he escrit: «Bé que hom sostingué que la reunió se celebrava a Madrid a fi d'aprofitar que s'hi trobava la majoria dels parlamentaris amb motiu de les tasques polítiques d'elaboració de la Constitució, la qual cosa era certa, de fet cal afirmar que no es convocà en territori català per tal de no crear problemes al Consell Executiu de la Generalitat, ja que era coneguda l'oposició del president Tarradellas a qualsevol protagonisme de l'Assemblea de Parlamentaris.» Fins a la darrereria de 1979, l'Assemblea de Parlamentaris va actuar a ple rendiment per elaborar el projecte d'Estatut d'autonomia de Catalunya i per negociar-ne l'aprovació a les Corts Generals. Amb en Sebastià Riera i Viader hem explicat amb gran detall aquell procés, i no és part d'aquest treball l'anàlisi d'aquesta segona etapa de l'Assemblea de Parlamentaris de Catalunya, anterior a la formació (10 d'abril de 1980) del Parlament de Catalunya plenament normalitzat.

## Conclusió

De la mateixa manera que va succeir en altres indrets de l'Estat espanyol, com Galícia, Aragó o el País Basc, després de les eleccions del 15 de juny de 1977 els diputats i els senadors elegits a Catalunya es van reunir en Assemblea de Parlamentaris. Van fer-ho només amb la legitimitat democràtica que els donaven les urnes, sense, per tant, cap suport legal ni cap normativa derivada de les institucions vigents. La seva missió més important va ser negociar el restabliment provisional de la Generalitat de Catalunya i aconseguir el retorn del president d'aquesta institució que vivia a l'exili francès. El funcionament de l'Assemblea es va anar improvisant, la qual cosa va provocar, en determinats moments, alguns problemes procedimentals, que es van resoldre sobre la marxa. L'Assemblea no va arribar a aprovar mai un reglament que en regulés el funcionament.

L'Assemblea de Parlamentaris, que es va reunir només en quatre ocasions, va crear dues comissions reduïdes: la Comissió Permanent, integrada per dinou parlamentaris, i la Delegació o Comissió Negociadora, integrada per només sis parlamentaris. Aquests organismes més reduïts, i pel damunt d'ells, els caps de fila dels quatre grans partits reunits privadament, van ser els autèntics motors del procés de negociació amb Tarradellas i amb el Govern de l'Estat. L'Assemblea de Parlamentaris, sense cap poder de decisió, va ser només l'instrument dels partits per a escenificar un funcionament democràtic de la vida política catalana d'aquells mesos cabdals en la història de la transició.

En restablir-se la Generalitat, el president Tarradellas no va voler que l'Assemblea de Parlamentaris continués, perquè això hauria representat l'existència d'un control polític –d'altra banda habitual en els sistemes democràtics– de la seva gestió. Els partits polítics integrats en el Consell Executiu, el nou escenari en el qual dilucidarien els seus conflictes, no van fer cap pressió per mantenir l'existència de l'Assemblea de Parlamentaris, que també els podia resultar incòmoda, i no es van adonar, en una visió políticament curta de mires, que hauria pogut ser un instrument poderós per sostreure's del dictat polític al qual el president els tenia sotmesos. Matant l'Assemblea de Parlamentaris es va anorrear la possibilitat que el règim provisional, més enllà de les limitacions derivades del contingut del Reial decret llei i de la dificultat de la negociació amb el Govern central, tingués més arrelament i més projecció en la vida política catalana. Pel damunt de tot, els partits van donar a la nova institució sobretot un valor simbòlic, a l'espera que, amb l'aprovació de l'Estatut d'autonomia, pogués arrencar amb força l'autogovern de Catalunya. A aquest objectiu es van sacrificar reivindicacions nacionals de més abast. Però aquest no és el tema del present estudi, i, per tant, ara no toca que hi insisteixi.

## **Assemblea de Parlamentaris**

### **SESSIONS PLENÀRIES**

1. 25 de juny de 1977. Barcelona. Palau del Parlament de Catalunya.
2. 11 de juliol de 1977. Barcelona. Saló Daurat del Palau de la Generalitat de Catalunya.
3. 23 d'agost de 1977. Lleida. Seu Vella.
4. 1 d'octubre de 1977. Barcelona. Palau del Parlament de Catalunya.

### **REUNIONS DE LA COMISSIÓ PERMANENT DE L'ASSEMBLEA DE PARLAMENTARIS**

1. 28 de juny de 1977. Palau de la Generalitat. Saló de Mapes.
2. 5 de juliol de 1977. Palau de la Generalitat. Saló de Mapes.
3. 9 de juliol de 1977. Palau de la Generalitat. Saló de Mapes.
5. 14 de juliol de 1977. Madrid. Hotel Suecia.
6. 19 de juliol de 1977. Palau de la Generalitat. Saló de Mapes.
7. 25 de juliol de 1977. Palau de la Generalitat. Saló de Mapes.
8. 29 de juliol de 1977. Sant Cebrià de Rosselló (conjuntament amb Tarradellas).
9. 3 d'agost de 1977. Palau de la Generalitat. Saló de Mapes.
10. 9 d'agost de 1977. Palau de la Generalitat. Saló de Mapes.
11. 19 d'agost de 1977. Palau de la Generalitat. Saló de Mapes.
12. 26 d'agost de 1977. Palau de la Generalitat. Saló de Mapes.
13. 2 de setembre de 1977. Palau de la Generalitat. Saló de Mapes.
14. 5 de setembre de 1977. Palau de la Generalitat. Saló de Mapes.
15. 8 de setembre de 1977. Palau de la Generalitat. Saló de Mapes.
16. 10 de setembre de 1977. Palau de la Generalitat. Saló de Mapes.
17. 15 de setembre de 1977. Palau de la Generalitat. Saló de Mapes.
18. 19 de setembre de 1977. Palau de la Generalitat. Saló de Mapes.
19. 30 de setembre de 1977. Palau de la Generalitat. Saló de Mapes.
20. 5 d'octubre de 1977. Palau de la Generalitat. Saló de Mapes.

## Apèndix

ACORD ENTRE MEMBRES DEL CONSELL EXECUTIU DE LA GENERALITAT I REPRESENTANTS DE PARTITS POLÍTICS EN VIRTUT DEL QUAL L'ASSEMBLEA DE PARLAMENTARIS QUEDA CONGELADA EN L'ESPERA D'ALLÒ QUE DECIDEIXI LA CONSTITUCIÓ.

4 DE GENER DE 1978

Com a conseqüència de la reunió que el dia 4 de gener del 1978 ha tingut lloc al palau de la Generalitat, convocada per l'Honorable president senyor Josep Tarradellas, amb assistència dels consellers de la Generalitat senyor Antoni Gutiérrez Díaz, Jordi Pujol, Joan Reventós i Carles Sentís, del senador senyor Pere Portabella i dels diputats senyors Heribert Barrera, Antoni Faura, Gregorio López Raimundo, Eduard Martín i Josep Verde, els partits i coalicions sotasignats expressen el seu acord sobre els següents punts:

1r. L'Assemblea de Parlamentaris es va proposar, a la seva reunió constitutiva del 25 de juny del 1977, els objectius del restabliment de la Generalitat, del retorn del president Tarradellas, de l'amnistia i de l'elaboració del projecte d'Estatut d'autonomia. La consecució dels tres primers objectius i, per tant, l'existència d'un govern a Catalunya, ha creat una nova situació política, amb uns objectius propis que han de constituir la seva tasca sense intervencions no representatives de la Generalitat. Aquests objectius són la consolidació de la Generalitat i la seva incidència real i efectiva al país. Aquesta tasca haurà d'ésser complementada per una intervenció dels representants catalans en l'elaboració de la Constitució espanyola amb vista, entre altres coses, a possibilitar un adequat Estatut d'autonomia per a Catalunya.

Donada aquesta situació, els partits i les coalicions sotasignats adopten l'acord de no reunir l'Assemblea de Parlamentaris fins al moment que la Constitució de l'Estat ho determini, en cas d'aprovació de l'actual projecte, i d'acord amb el que s'hi especifiqui.

2n. El president, d'acord amb el Consell Executiu de la Generalitat, exercirà, en la forma que es determini, la funció d'informació i consulta als senadors i diputats de Catalunya pel que fa referència a les tasques de la Generalitat. Igualment, per la via que s'estableixi, els parlamentaris de Catalunya informaran el president de llur intervenció en les tasques parlamentàries i, en particular, de tot allò referent a l'elaboració de la Constitució de l'Estat i de l'Estatut d'autonomia, de tal forma que la col·laboració estreta entre la Generalitat i els parlamentaris faci possible el més ampli acord sobre la proposta d'Estatut i la seva defensa a les Corts.

Aliança Popular, Centre Català, Convergència Democràtica de Catalunya, Entesa dels Catalans, Esquerra Democràtica de Catalunya, Esquerra Republicana de Catalunya, Partit Socialista de Catalunya (Reagrupament), Partit Socialista Unificat de Catalunya, Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE), Unió del Centre Democràtic, Unió Democràtica de Catalunya.<sup>1</sup>

1. SOBREQUÉS I CALLICÓ, Jaume. *La fi del silenci. La recuperació de la Generalitat i el retorn de Tarradellas*. Barcelona: Editorial Base, 2002, p. 238-239.

## Bibliografia i documentació

1. *Assemblea de Parlamentaris 1977. Actes reunions Assemblea Parlamentaris. 28 de juny de 1977- 5 d'octubre de 1977.* (Inèdit). Arxiu privat Jaume Sobrequés i Callicó.
2. SOBREQÜÉS I CALLICÓ, Jaume. *El restabliment de la Generalitat de Catalunya. Diari de sessions de l'Assemblea de Parlamentaris de Catalunya (1977).* Amb la col·laboració de Josep Ferrer, Joaquim Nadal i Farreras i Sebastià Riera i Viader. Pròleg de Josep Andreu i Abelló. Barcelona: Col·lecció «Textos Undàrius», 1981.
3. SOBREQÜÉS I CALLICÓ, Jaume; RIERA I VIADER, Sebastià. *L'Estatut d'autonomia de Catalunya. Bases documentals per a l'estudi del procés polític d'elaboració de l'Estatut d'autonomia de 1979.* Barcelona: Edicions 62, 1982, 4 volums.
4. SOBREQÜÉS I CALLICÓ, Jaume. *La fi del silenci. La recuperació de la Generalitat i el retorn de Tarradellas.* Barcelona: Editorial Base, 2002.
5. *Constitució Espanyola. Estatut d'autonomia de Catalunya. Reglament del Parlament de Catalunya.* Barcelona: Parlament de Catalunya, 1989.

## Guia de lectura

**Aliança Popular (AP)**, partit de la dreta que, en aliança amb Unió Catalana, va presentar-se a les eleccions del 15 de juny de 1977 amb el nom de Convivència Catalana. Va aconseguir un diputat (Laureà López Rodó) i el 3,5% dels vots.

*Diputat esmentat al text:* Laureà López Rodó.

**Unió de Centre Democràtic (UCD)**, Partit de centre que va guanyar les eleccions generals del 15 de juny en el conjunt de l'Estat. A Catalunya aconseguí nou diputats i el 16,8% dels vots.

*Diputat esmentat al text:* Carles Sentís i Anfruns.

**Unió del Centre i la Democràcia Cristiana**, partit de centre democratacristià, coalició del Centre Català i Unió Democràtica de Catalunya. Aconseguí dos diputats i el 5,61% dels vots. El seu líder era Anton Cañellas i Balcells, d'Unió Democràtica de Catalunya (UDC).

*Diputat esmentat al text:* Anton Cañellas i Balcells.

**Pacte Democràtic per Catalunya**, Coalició electoral nacionalista de centre i socialdemòcrata, integrada per Convergència Democràtica de Catalunya (CDC), liderada per Jordi Pujol i Soley; Esquerra Democràtica de Catalunya (EDC), liderada per Ramon Trias i Fargas, i el Partit Socialista de Catalunya - Reagrupament (PSC-R), liderat per Josep Verde i Aldea. Aconseguí onze diputats i el 16,83% dels vots.

*Diputats esmentats al text:* Jordi Pujol i Soley, Ramon Trias Fargas, Josep Verde i Aldea, Joaquim Arana i Josep Pau, els tres darrers del PSC-R.

**Esquerra de Catalunya**, coalició nacionalista i d'esquerres presentada com a independent ja que els partits que la integraven no estaven legalitzats: Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), liderada per Heribert Barrera, que va ser l'únic diputat de la coalició, i el Partit del Treball d'Espanya (PTE), liderat per Manuel Gràcia. Aconseguí un diputat i el 4,57% dels vots.

*Diputat esmentat al text:* Heribert Barrera.

**Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC)**, partit dels comunistes catalans, liderat per Gregorio López Raimundo i Antoni Gutiérrez. Aconseguí vuit diputats i el 18,20% dels vots.

*Diputats esmentats al text:* Jordi Solé i Tura i Josep M. Riera.

**Socialistes de Catalunya**, coalició socialista, integrada pel Partit Socialista de Catalunya-Congrés (PSC-C), liderat per Joan Reventós i Carner, i la Federació Catalana del Partit Socialista Obrer Espanyol (FC del PSOE), liderada per Josep M. Triginer. Aconseguí quinze diputats i el 28,4% dels vots.

*Diputats esmentats al text:* Joan Reventós, Josep M. Triginer, Josep Andreu i Abelló i Eduard Martín Toval.

**Entesa dels Catalans**, coalició senatorial nacionalista d'esquerres, integrada pel PSC-C; FC del PSOE; ERC; PTE; PSUC; independents de l'Assemblea de Catalunya i Estat Català. Aconseguí l'elecció dels dotze candidats (tres en cada circumscripció electoral).

*Senadors esmentats al text:* Josep Benet i Borrell, Jaume Sobrequés i Callicó, Rossend Audet i Puncernau, Josep A. Baixeras i Sastre, i Salvador Sunyer i Aymerich.

**Senador independent elegit:** Lluís Maria Xirinacs, independentista i pacifista.

**Senador de la UCD:** Emili Casals i Parral.

**Senadors de la coalició Democràcia i Catalunya**, integrada per UDC, Centre Català, EDC, CDC, PSC-R, que es van incorporar a l'Entesa dels Catalans: Francesc Ferrer i Gironès i Maria Rúbies.

## *The issue of superiority: national versus community legislation*

ZOLTÁN SZENTE, *University of Eötvös Loránd / Hungarian Institute of Public Administration, Budapest*

### **Introduction: A Short history of Hungarian Parliament**

Probably only a few people know that Hungary has great and old parliamentary traditions. What is more, certain parliamentary institutions are among the oldest in Europe. For instance, already in 1649 a law excluded the advocates and tax-collectors from being delegates of Parliament – a very early example of the incompatibility of parliamentary delegations.<sup>1</sup>

The roots of the national parliament can be traced back to the twelfth century, when the king – exercising personal jurisdiction each year for a few days – convened the magnates and knights of the whole country to deliberate on the most important national affairs. Certainly, the early parliaments were estate assemblies, in which the recognized estates – the aristocrats, the counties and the clerics – had *sui generis* representation. Whereas the magnates were invited personally by royal letter, the archbishops and bishops participated *ex officio*, and the delegates of the counties were elected – having mandatory commission (*mandat imperatif*) – freely by the county assemblies.

Although the development of the estate assembly was interrupted several times – e.g., during the Turkish occupation for one and a half centuries, all the main parliamentary institutions evolved, from the *salvus conductus* (immunity of parliamentary delegates) to the conflict of interest rules.

The principle of people's sovereignty as the governing rule of the Parliament – with the doctrine of representative government – appeared in 1848, being the most important result of the civil revolution of that year. Although the revolution was defeated, and the Hungarian national parliament dissolved, parliamentary traditions proved strong enough to survive until Parliament began to work again after 1865. The period between 1865 and 1914 was the golden age of Hungarian parliamentary development. As a result of the *Ausgleich* or *Kiegyezés* (Great Compromise)

1. Sente, Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz, Budapest, 1998. p. 207.



of 1867 between the Habsburg and the Magyar Monarchy, Austria-Hungary became a so-called 'dualist' monarchy allowing a quasi autonomous development of Hungarian parliamentary institutions. The dualist state was a personal union (having a common monarch) without joint central authorities. Since Hungary had no written constitution, her power relationships – including the rules governing her Parliament – were shaped primarily by custom, habit, traditional privileges and historic laws, as in Britain.

World War I and the following years saw suspension of the more or less democratic work of Parliament – for example, the traditional bicameral system was restored only in 1926 when a reformed upper house was established.

Although the political nature of the Hungarian government system of the inter-war period in the twentieth century is the subject of academic debate, it is hardly disputed that these years can be characterized as a period of vivid parliamentary life. From the end of the 40s, the work of the legislature was more and more distorted by the emerging political oppression, which led to the German occupation, making any parliamentary operation impossible.

After World War II, a short multi-party period began, but Communist rule broke this development. During the next 40 years the Legislature did not play an important role; its political significance was reduced to providing an illusion of democratic political decision-making, providing formal legitimacy to decisions on which it had no influence.

The 1989-1990 transition to democracy ended Communist rule and established a modern democratic political and constitutional system. During the transition and over the following years the political institutions were partly transformed, partly established.

## **I. The constitutional arrangement of legislative power**

After 1990 Parliament quickly regained its traditional significance and the modern parliamentary institutions were rapidly revived or adopted.

The fundamentals of the new political system after the collapse of Communist rule were established by the so-called round-table discussions of 1989. This negotiating style ensured the peaceful character of the political transition from a one-party dictatorship to a modern parliamentary democracy. The results of the negotiations between the Communist party and the opposition movements<sup>2</sup> were transposed into the Constitution by the last National Assembly of the Communist era. Although in formal terms the old Constitution of 1949 has remained in effect, its whole structure has been transformed radically, establishing new institutions – such as the president of the republic, the constitutional court and democratic local self-governments – and procedures.

2. The round-table comprise three sides; beside the governing Hungarian Socialist Labour Party (MSZMP), and the opposition parties and movements, there was a so-called 'Third Side' consisting of the representatives of the usually pro-communist trade unions and other civil organisations.

The new version of the basic law restored the Parliament's significance and role in the constitutional system. According to Chapter II of the Constitution, the Parliament has constitution-making power: with a two-thirds majority of its members, the National Assembly can accept or amend the Constitution,<sup>3</sup> pass acts, conclude international treaties of importance, decide on the declaration of war and peace, declare a state of national crisis or emergency and decide on the use of armed forces both abroad and within the country. The Parliament has wide-ranging powers of appointment, since it elects, among others, the president of the republic, the prime minister, the members of the Constitutional Court, the parliamentary ombudsmen, the president and vice-president of the State Audit Office, the president of the Supreme Court and the general prosecutor.

As to the legislative power of Parliament, legislation may be initiated not only by the government, but by MPs too. Exclusive authority to pass legislation is vested in the Parliament.

Just after the opening session of the newly elected National Assembly in 1990, an active parliamentary life began which had beneficial effects on the development and use of internal parliamentary organisations and procedures. The understandable democratic enthusiasm of the early 90s placed Parliament at the centre of political discussion and decision-making.

The first parliament of the post-Communist era was at the same time an arena-type parliament and an active legislator. The representatives of the re-emerging historic parties and the newly established parties engaged in sharp political discussions as if they had done so for many decades. While parliamentary democracy based on majority support of the government strengthened the adversarial style of the discussion, the need to form and maintain a coalition government supported political cooperation between the parliamentary parties.

Since Hungary became an independent state, regaining her complete sovereignty, only a few years ago, national sovereignty is a central concern.<sup>4</sup> This is also true for the Parliament: the National Assembly has only recently recovered its place in the political system, therefore its autonomy is highly valued in the eyes of Hungarians.

## **II. Hungary's path to the European Union: the accession process**

Yet, since the very beginning of the transition to democracy, there has been a wide consensus amongst political actors on accession to the European Union. Many people see this process as the 'return to Europe' in political terms and as the conclusion of the process of political change. As for the EU itself, the political intention to admit the new Central and East European countries appeared to be solid, though everybody expected a long and difficult accession process.

---

3. Article 19, Section (3), Point a) of the Constitution. To effect a new constitution, the text must be ratified by a compulsory referendum. To amend the Constitution no referendum is needed.

4. Harmathy, Attila: *Constitutional Questions of the Preparation of Hungary to Accession to the European Union*, in A.E. Kellermann et al. (eds.) *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level*, T.M.C. Asser Institute, The Hague, 2001. p. 322.

The first step in this process was the so-called 'Europe Agreement', a bilateral international treaty signed between Hungary and the European Community in 1991 (but only entering into effect in 1994). In 1993, during the Danish presidency, the EC determined the political and economic conditions for Hungary to qualify for European integration. In the same year, the National Assembly passed a resolution obliging the Government to report each year to the Parliament on the implementation of the 'Copenhagen criteria' as the accession conditions are known. Theoretically, this control mechanism has kept the Legislature informed in EC/EU matters. This is necessary since the Parliament as the main lawmaking body has an important role in the whole process; the criteria referred to above required Hungary to be able to apply the entirety of the *aquis communautaire* from the outset and in full measure (*ab initio* and *in toto*). This requirement has called for intensive, wide-ranging and one-sided harmonisation of national law, in that Hungary has to make her own legal system compatible with EU law.

Thus, Parliament's contribution to the accession process is in two major spheres: harmonisation of national law with EU legislation, and control of the Executive responsible for the accession negotiations with the European Commission.

In the latter sphere, the Parliament moved very early to strengthen its own position both in terms of being informed and exerting a strong influence over the Government in shaping its EU policy by setting up the Committee of European Communities' Affairs in 1992. Although it had specific powers and duties, it became a standing parliamentary committee only two years later, in 1994 (as the committee of 'European integration affairs'). In this way, as in EU Member States,<sup>5</sup> there is a standing committee dealing with the EU affairs. This committee's remit includes general monitoring of harmonisation of EU law and preparations for membership, and matters concerning Hungary's relations with the EU. It may initiate bills, hold hearing of experts, government members and officials and coordinates the work of EU subcommittees drawn from other standing committees.

Although the Committee of European Communities' Affairs naturally has a pre-eminent role in exercising parliamentary control over EU matters, the National Assembly also has several other mechanisms to counterbalance the Government's dominance in formulating Hungary's European policy.<sup>6</sup>

It is to be noted that the other parliamentary standing committees have sought to retain their influence over the segments of policy formulation affecting their own areas of special interest – all have set up separate sub-committees on European integration affairs. Within the ordinary legislative process, all proposals and drafts in the area of harmonisation of law are forwarded to the specialised standing committees.

Certainly, the plenum, as the main decision-making body of the Parliament, has also developed channels for control and influence. Actually, most EU laws go to

5. See *European Affairs Committees. The Influence of National Parliaments on European Policies*, The European Centre for Parliamentary Research and Documentation, Brussels, 2002.

6. For instance, in 2002 a so-called 'Grand Commission' was set up to achieve political consensus among the parliamentary parties, although it is not seen as a standing committee of the National Assembly.

Parliament, and the remainder are transposed to the national legal system by government decree. Another parliamentary instrument is the so-called 'political debate day' which comprises a special parliamentary one-day session for free political discussion of a specific issue. In recent years, preparations for EU accession were the subject of such a political debate on three occasions (in 1995, 1999 and 2002).

Hungary submitted her formal application for European Union membership in 1994, and the accession negotiations with the EU began four years later. Since then, a considerable volume of lawmaking activity has been carried out to bring national law into line with the EU.

The cornerstone of this harmonisation process was the amendment of the Hungarian constitution by insertion of those paragraphs making the country's accession possible. Since European Union membership has considerable effects on national sovereignty, it was necessary to introduce constitutional amendments enabling transfer of national powers to EU institutions. Although the constitutional repercussion of membership is not a formal requirement of community law – we could say that the constitutional framework for accession is the private business of each Member State, it was however a precondition for Hungary's joining.

The aim of the amendment to the basic law was to give constitutional consent to accession, and to avoid that the requirements of European Treaties might be declared unconstitutional by the constitutional court.

Notwithstanding, the content and form of the draft amendment have generated acute political debate. Some people and politicians only at this stage realised that accession would have a great impact on national sovereignty and a vast influence on internal politics. The controversy was further fuelled by the fact that the Government included a number of other non-accession related proposals along with the essential clauses.

The major components of the proposed amendment were as follows:

- The 'integration clause'. The heart of the amendment, this paragraph gives general consent to accession to the European Union. According to this clause, Hungary, as a Member State of the EU, 'may exercise certain constitutional powers jointly with other Member States to the extent necessary in connection with the rights and obligations' conferred by the founding treaties, and, furthermore, 'these powers may be exercised independently and by way of the institutions of the European Union.'<sup>7</sup>

- Legislative-executive relations. This clause gives the Government the power to represent the national interests in those EU institutions based on the participation of the national executives. The new paragraph requires a new law on the relationship between the Parliament and the Government concerning EU affairs. According to the constitution, this law has to be passed by a two-thirds (i.e., qualified) majority.

- Change in the election system. As a new element of the election system, there was a need to regulate the rules and procedures for election of members of the European Parliament. However, the constitution contains only a reference to this, stat-

7. Constitution, Article 2/A, Section (1).

ing that an act of Parliament shall be passed on this subject. As is known, each Member State must ensure both active and passive voting rights at local elections for permanent residents who are citizens of another member country, therefore these rules had to be amended too.<sup>8</sup>

- Compulsory referendum. Although not an EU requirement, the whole process will have such a strong effect on the constitutional and political system that there was a political consensus that accession should be the subject of a referendum. To avoid postponement of the date due to constitutional objections, a separate constitutional provision determined the wording and date.

Turning now to the issue of the Parliament's influence on the accession process, we can say that formal parliamentary cooperation is one thing, but the other side of the coin is to what extent the Legislature can exercise real control over the Executive in EU affairs. Currently, the Parliament has no mandatory power to give instructions to the Government on the point of view it should represent to the Council of Ministers in Brussels. As the National Assembly may only issue non-binding opinions on the appointment of Ministers and State Secretaries, it has the right to express its own opinions and proposals on European affairs. But the Government, determining as it does the agenda of parliamentary work, enjoys a high degree of autonomy in policymaking. Above all, the Parliament has only exercised a relatively loose control of and participation in European level activities so far. Whereas it has established its own links with the competent bodies and politicians,<sup>9</sup> it is the Government and its ministries that play a decisive role in planning and implementing Hungarian EU policy.

Nonetheless, there is a growing awareness amongst politicians that the activities of the EU institutions have a great impact on all policies and the day-to-day life of internal politics. But until now, the main attention was focused on the integration process, and there was no opportunity of participating in EU decision-making or influencing European policies.

### III. The role of national parliaments in the European Union

After the declaration on the Future of the European Union attached to the Nice Treaty, the political agenda of integration was restructured. Discussion on the future governance of the EU had been for a long time dominated by the problem of the Union's democratic deficit. Many scholars say that this problem has generated the entire EU constitutionalisation process.<sup>10</sup> The role of national parliaments in European-level decision-making has been at the centre of these controversies, since many political theories trace the Union's legitimacy back to the democratic char-

8. But only Hungarian citizens can be elected as mayors and presidents of county assemblies. Act of 2002. No. LXI. of the constitutional amendment, Article 7.

9. See for example the regular discussions on integration with delegations of the EP and other EU institutions, or the meetings with delegations of other national parliaments and ambassadors.

10. Grimm, Dieter, *Does Europe Need a Constitution?* European Law Journal, vol. 1, no. 3, November 1995, p. 284.

acter of the Member States' legislatures.<sup>11</sup> However, the general trend in development of the European architecture is a permanent strengthening of the national executives at the expense of the parliaments. The more powers transferred to the EU institutions, the more functions the national parliaments lose, while the governments of member countries gain more and more power as EU legislators. In addition to these trends, legislatures only make a slight contribution, if any, to EU law- and policymaking.

The classic separation of powers between the Legislative, Executive and Judiciary branches does not prevail in the European Union, where the major legislative functions are exercised by the Council of Ministers, comprising representatives of the national governments. In the absence of strong, effective parliamentary control over the work of the Council and of a strong European Parliament, democratic deficit causes many headaches for EU politicians and officials. They seek the means of increasing the EU's democratic legitimacy, and turn to the national parliaments as sources of this legitimacy. This is unavoidable since the European Parliament alone – even with a foreseeable increase in powers<sup>12</sup> – will not provide sufficient legitimacy, since it does not and will not have a decisive role in EU policymaking.

As for the present situation, the national parliaments have only an indirect effect on EU matters, even if the enthusiasts of a closer union or a European federation frequently refer to them as indispensable actors in European integration and development.

At present, the national parliaments, usually as constitution-making authorities, have the power to ratify European Treaties<sup>13</sup> and their amendments. In practical terms, this provides supplementary approval and legitimacy for European construction and the direction of its future development.

Secondly, the cooperation of Member State legislatures is necessary for effective implementation of EU legislation.<sup>14</sup> They have to comply with the framework established by the EU directives, albeit in many cases this means only a rubber stamp function. In addition, the parliaments must ensure that domestic lawmaking is compatible with EU law.

Another field of parliamentary influence is control of the Executive's activity in EU affairs. The procedural arrangements and practical intensity of this aspect vary from one country to another, ranging from mere subsequent parliamentary reports (e.g., in Spain) to the provision of compulsory mandates to government officials for representation before the relevant EU institutions, mainly on the Council (as in Denmark).

---

11. See for example: Pernice, Ingolf, *The Role of National Parliaments in the European Union*, WHI-Paper 5/2001, Berlin, p. 3.

12. See the *Draft Constitution: citizens' guide*, European Commission, Secretariat General, Task Force 'Future of the Union and institutional questions', Manuscript, 20 June 2003, p. 12. The Draft Constitution strengthens the EP's powers as co-legislator by extending the co-decision procedure to new policy areas.

13. Article 313 of the revised EC Treaty stipulates that the Treaty 'shall be ratified by the High Contracting Parties in accordance with their respective constitutional requirements.'

14. Pernice, *ibid.* p.6.

The first European Affairs Committee was set up by the German *Bundesrat* in 1957 to scrutinize the activity of the German government in EEC matters. Since then, all the Member States have established their own respective parliamentary committees.<sup>15</sup> But formal reaction to what took place in the EU institutions was not enough, since ‘the traditional scrutiny mechanisms were ill-equipped’ to deal with the rapidly growing EU legislation after the Single European Act and the Maastricht Treaty, so at the beginning of the 90s, every Member State parliament reinforced its capacity to control EU affairs.<sup>16</sup>

Other channels of influence for national parliaments are the parliamentary scrutiny reserve, the national legislatures’ impacts on European appointment policies (nominations and appointments to senior positions in European institutions), and on the EU annual budget. However, these instruments are so indirect that they do not mean real power for the legislatures.

Overall, these channels seem to be insufficient in a European context where supranational governance is growing in power and scope yet lacks legitimacy and thus creates serious democratic deficit, whereas national parliaments are becoming weaker yet retain their direct accountability and democratic nature.

Under these circumstances, most European political leaders see the national parliaments as possible and desirable sources of the legitimacy of which the EU is so much in need.<sup>17</sup>

This intention to exploit the national parliaments as the basis for legitimacy is reflected by the fact that a special declaration on the role of the national parliaments was attached to the Maastricht, Amsterdam and Nice Treaties. Similarly, the subject became an important issue on the European political agenda, and EU law and political science literature has dealt with it profusely, leading to many proposals.

In addition, the Constitutional Convention<sup>18</sup> set up a separate working group on this topic. In its final report, Working Group IV recommended that the European Commission forward all consultative texts and legislative proposals directly to national parliaments, so that the latter could check for adherence to the subsidiarity principle. Another proposal is for closer cooperation and increased exchanges between national parliaments and their involvement in preparation of broad European policies.<sup>19</sup>

Finally, almost all of these initiatives are brought together in the Constitutional Treaty protocol on the role of national parliaments.<sup>20</sup> The Protocol stresses the importance of national legislatures being informed more effectively and comprehen-

15. See footnote 6, p. 10.

16. Westlake, Martin: *The European Parliament, the National Parliaments and the 1996 Intergovernmental Conference*, Political Quarterly, March 1995, vol. 66, no.1.

17. Maurer, Andreas: *Nationale Parlamente in der Europäischen Union – Herausforderungen für den Konvent*, Integration, Jg. 25. 1/2002. p.22.

18. The Laeken Declaration of the European Council decided to establish the Constitutional Convention with the aim of drawing up the draft EU constitution, submitted to the Intergovernmental Conference of 2004.

19. See footnote 6, p.8.

20. Protocol on the Role of National Parliaments in the European Union.



sively about EU matters, proposing that all Commission consultation documents and annual legislative programmes and any other policy strategies (green papers, white papers and communications) be forwarded to national parliaments, and that all legislative proposals, even, the agenda and outcome of meetings of the lawmaking bodies be transmitted to them in proper time prior to their consideration in the corresponding institutions in Brussels. Another priority is strengthening of inter-parliamentary cooperation encouraging regularly organised negotiations between the European and national parliaments, and within the COSAC.<sup>21, 22</sup>

In addition, the Convention has accepted a separate protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, setting out the procedure through which national parliaments can control compliance with these principles. This mechanism is valuable in terms of the national parliaments' role, since it seeks to preserve their own legislative authority against any abuse of power by the EU. According to this procedure, any national parliament may send a reasoned opinion to the EU's legislative bodies stating that a proposal does not comply with the principle of subsidiarity (*ultra vires*), and, agreement by a set number of national parliaments can force the Commission to review its own proposal. Ultimately, the Court of Justice has jurisdiction to decide whether the principle has been infringed or not, thus providing a legal guarantee that Member State legislatures will retain their own powers.

Certainly, the situation varies greatly among Member States regarding the strength of parliamentary influence on and scrutiny of EU related matters, and the national parliament's ability to influence their government's EU policy. In some countries, the parliament has little influence, and is only informed of EU matters *a posteriori*, and partially, particularly when governments are restrictive in the kind of documents they provide to parliament. In other Member States, parliament may have a binding influence on the government's stance at the Council. These differences depend largely on the traditional significance and original institutional setting of the member countries' parliamentary systems.<sup>23</sup>

#### **IV. The issue of superiority: who is the ultimate authority?**

Since the European Court of Justice declared in the *Costa v. ENEL* case that the European Community had acquired 'real powers stemming from a limitation of sovereignty or a transfer of powers from the states to the Community',<sup>24</sup> the ques-

21. The Conference of European Affairs Committees is known as COSAC (after its French acronym). It is a cooperative body of the relevant parliamentary committees of the Member States since 1989.

22. Stuart, Gisela-Knowles, Wanda-Pottebohm, Silke, *Zwischen Legitimität und Effizienz: Ergebnisse der Arbeitsgruppen 'Einzelstaatliche Parlamente' und 'Verteidigung' im Konvent*, Integration, 26. Jg. 1/2003.

23. Hegeland, Hans-Neuhold, Christine, *Parliamentary participation in EU affairs in Austria, Finland and Sweden: Newcomers with different approaches*, European Integration online Papers (EioP), vol. 6 (2002), no. 10. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-010a.htm>.

24. Case 6/64, *Costa v ENEL* (1964) ECR 585 at 593.



tion has arisen in almost all Member States whether this transfer means that the Union has exclusive powers and absolute supremacy in the areas covered by the founding treaties, or, whether the Member States preserve their sovereignty and continue to be the 'masters of the treaties'. In recent decades, ECJ case law has improved doctrine on the direct effect of community law in Member States, and the supremacy of community law in the event of conflict with national legal acts.<sup>25</sup> If we add to these principles the requirement that EU law be directly applicable in all the Member States,<sup>26</sup> a supreme legal system seems to emerge. Nevertheless, recognition of EU law's primacy is not so simple, but leads to theoretical and practical problems even in the Member States, and also raises new problems in the candidate countries.

It is widely accepted that the European Union is a *sui generis* legal system which complements and interacts with national law. Since it has its own legal sources, and has a direct effect on the citizens of the Member States, rather than being subject to voluntary implementation by the contracting parties, and its institutions enjoy considerable autonomy, it is sometimes said that EU law is beyond the traditional dichotomy of national and the international law and is a form of supranational law closely interacting with the legal systems of the member countries.<sup>27</sup>

The recent development of the European Union based partly on European Court of Justice case law jurisprudence has already affected the sovereignty and constitutional structure of the Member States. This issue is more acute at the present stage of the 'ever closer union', that is, in the period of the constitutionalisation of the EU.

But even if European integration sees much deeper and stronger cooperation of the associating countries which does not fit into the classic patterns of international law, why is the national sovereignty of Member States affected so greatly by EU law? Indeed affected so greatly that many speak of the post-national era or the death of the nation-state. The direction and guidelines for development are ultimately determined by the Member States, and EU institutions exist on the basis of the 'limited individual empowerment' principle.

The explanation is that the expansion of majority rule decision-making, the primacy of the growing volume of EU laws over national legal systems and the establishment of a European constitutional order with its own direct legitimacy all affect the traditional national sovereignty of the Member States. The more powers and responsibilities taken from national governments and conferred on the European Union, the more limitations imposed on the national sovereignty of member countries. Eventually, this process could lead to the absorption of the European nation-states by the EU and to the creation of a superstate. And, following this line of argumentation, this could endanger the rule of law and constitutional democracy since the EU lacks democratic accountability and the necessary legitimacy.

The question of the supremacy of EU law over national law may also arise in the candidate countries such as Hungary, where national sovereignty was limited for so

25. Cairns, Walter, *Introduction to European Law*, Cavendish Publishing Limited, London–Sydney, 1997, p. 93–102 and p. 104–105.

26. Article 189 of the EC Treaty.

27. Hargitai József, *Nemzetközi jog és szupranacionális jog*, Magyar jog, 2003, Április p.196.

long during the cold war and where autonomy and self-determination are consequently highly respected values. Moreover, these countries will soon join a European Union which will presumably have a constitution and an unprecedentedly well-developed legal system.

On joining the European Union, the traditional equilibrium between the Legislative and the Executive branches will change, because of the shift of legislative powers from Parliament to EU institutions in which national governments will represent the country. Hungary's parliamentary democracy is based on a balance of power between the Parliament and the Government. Under this system, the Government must hold a majority in Parliament, otherwise it will be toppled sooner or later. Since the Parliament's legislative powers are reduced by EU membership, this balance may change in favour of the Executive which will escape parliamentary scrutiny in all policy areas which are to be transferred to the EU.

In this study, I examine this phenomenon from the particular view of the future role of the Hungarian National Assembly as the national parliament of a candidate country. From this perspective, the relationship between the EU and the national legislation falls into at least three dimensions. The issue of supremacy may arise in relation to the national 'ordinary' legislation, to the connection between the European and the national parliament, and, to the national constitution's position as the ultimate source of (state) authority.

Firstly, the supremacy of the primary and secondary sources of EU law over parliamentary lawmaking can easily be understood. Although Hungary applies the so-called dualist system in incorporating the relevant international law into her domestic legal system, the place of international legal acts is well-determined in the constitutional order when the basic law establishes the principle that Hungary 'accepts the generally recognized principles of international law, and shall harmonize the country's domestic law with the obligations assumed under international law.'<sup>28</sup> Its direct impact is that the legal norms of the ratified international treaties have precedence over domestic law, including acts of Parliament. In the case of EU law, the treaties and the regulations have direct effect, which means that these norms do not need separate national legal acts in order to be transposed to the national legal system. It means that the founding treaties, EU regulations and directives, will be exceptions to the dualist approach.

However, some conflicts could potentially arise between the Community and national legislation. As mentioned earlier, the scope of responsibility of EU institutions is based on the principle of limited individual empowerment, which seems to be an appropriate guideline for distinguishing between the powers of Member State parliaments and the European lawmaking bodies. But paragraph 308 of the TEU empowers the Union to take all the necessary measures to achieve the objectives and goals of the EU, which has been interpreted widely by the ECJ applying the doctrines of implied powers and *effet utile*.<sup>29</sup> As usually argued, this interpretation ensures the

28. Constitution, Article 7 Section (1).

29. Maazel, Ilann Margalit: *What is the European Union?* B.Y.U. Journal of Public Law, Vol. 16. No.2. 2002.

flexibility of the EU.<sup>30</sup> Theoretically, the tenets of proportionality and subsidiarity should restrain excessive expansion of EU powers, but Community lawmaking activity in a specific policy area based on such an expansive reading of the Treaty could potentially lead to resistance from the National Assembly which might regard it as abuse of power. The draft constitution establishes a special procedure for such conflicts in which the national parliaments may initiate review of the Commission's proposal, thereby preserving their own legislative authority. It points out that the primacy of Community law over national legislation is not an absolute principle but is confined to the policy areas transferred to the EU by Member States. But even in these areas, the legislatures have not lost their powers: in the case of EU directives, the relationship between Community and national legislation resembles that of the framework acts of federal legislation and the individual laws of the federation members in a federal state. After all, in all policy areas where power has not been transferred to the European Union, national legislation continues to be the supreme legislative authority.<sup>31</sup>

Another aspect of the question of who the ultimate decision-making power is, i.e., the relationship between national parliaments and the European Union, is the place and role of the European Parliament. A considerable body of the proposals for democratisation and future governance of the EU would prefer to strengthen the position of the European Parliament, amplifying its co-decision powers and thereby bringing it closer to the traditional conception of the nation-state legislature.<sup>32</sup>

The real question regarding the role and place of the European Parliament, is whether or not the EP can substitute for the national parliaments. Many say that a strengthening of the EP could provide for a new, direct legitimacy which would serve to fill the 'democracy gap'. Another hope is that 'parliamentarisation' of the EU would

30. The new Constitutional Treaty will expectably retain the flexibility clause asserting that the Union may take all the appropriate measures which are necessary to attain any of the objectives set by the Constitution, provided that:

- they are within the framework of the policies defined in the Constitution;
- the Council act unanimously on the proposal of the Commission, and
- the EP has consented to them.

See footnote 11.

31. The powers conferred on the Union are frequently divided into three groups:

Only a few matters fall within the exclusive powers of the EU institutions, such as conservation of the biological resources of the sea or certain aspects of policy setting fishing conditions, etc.

Most powers of the EU belong to the category of concurrent powers. In this range, both the EU and the national authorities may legislate, but national legislation cannot be in conflict with that of the Council and the Commission.

Employment, education and vocational training are so-called complementary powers where – at least in theory – the powers and duties of the EU and the Member States are separated from each other. *EU Law and National Constitutions. Community Report, FIDE London, 2002.* London, Manuscript, p. 21.

32. Norton, Philip, *National parliaments and the European Union: where to from here?* in Craig, Paul–Harlow, Carol (eds.) *Lawmaking in the European Union*, Kluwer Law International, 1998. p. 216–217; Maurer, Andreas, *National Parliaments in the European Architecture: Elements for Establishing a democratic and efficient Mechanism*, The Federal Trust for Education and Research, March 2003; Pernice, Ingolf, *The Role of National Parliaments in the European Union*, WHI-Paper 5/2001, Berlin. p. 12–13.

reduce dissimilarities between European-level governance and parliamentary democracy, which is the dominant form of government in the Member States.

Nevertheless, the European Parliament can hardly be regarded as a real parliament in classic terms. According to the definition of the Inter-parliamentary Union, 'a national parliament or legislature is an assembly constituted in conformity with the laws of a sovereign State, represents the whole population of the State and no other population, functions on the territory of that State, and is endorsed, according to domestic law, with legislative powers and oversight of the Executive.'<sup>33</sup> But why could this concept not apply to a body established by international treaties, or, in other words, why not remove the State from the definition of parliament? Many scholars say that the state-orientation of the classic definitions of parliament is the only obstacle to overcome for the European Parliament to be regarded as a real legislature. But this seems to be an unfounded view. While true that the term 'parliament' might have several different definitions, some features should be indispensable, otherwise this concept would not be appropriate for description of any institution for social science purposes. Thus, the representative nature of parliament, that it be the highest legislative power and exercise public authority cannot be abandoned as definitive elements. The EP meets some of these requirements, but not others. Whereas the direct election of MEPs lends some representative character to it, many doubt the existence of a European people that might confer legitimacy on the European Parliament; and, although the EP's power is continuously growing, it does not have the highest legislative powers.

But even if these objections are appropriate, they do not pose any problem, unless we want the EP to take over the role of national parliaments. It is not certain at all that we should make the EU a European-level parliamentary democracy, even if that is the usual form of government on the continent. Instead, the EP might be given a special function different from that of the national parliaments. A stronger EP can hardly be a real rival for the national legislatures, since its strengthening is not a zero-sum game; the latter bodies will not be weakened if the European Parliament is given new functions, because this strengthening would occur at the expense of the Council of Ministers.<sup>34</sup> The European Union is a supranational level of governance, and therefore should not be expected to apply the models of national governments.

The most contested issue of the relationship between EU law and national sovereignty is the Parliament's constitution-making power. Certainly, this problem can only be conceptualised if the national legislature has constitution-making power. This is the case of Hungary, where the Parliament may pass the new constitution, though this decision needs to pass a compulsory national referendum (i.e., the parliament is the *pouvoir constituant* together with the people). As for constitutional amendments, the Parliament may modify the constitution in cases where no referendum is needed.

33. *Parliaments World Directory 2003*, Interparliamentary Union, 2003, p.1.

34. Horváth, Zoltán, *Az Európai Parlament elhelyezése politikaalakító szerepe alapján*, Európai Tükör, 2003, 3. p. 136-137, 146.

The crucial issue in this context is whether the supremacy of EU law also extends to the constitutional rules of member countries. Does Community law prevail over the national constitutions? A few scholars suggest that it does.<sup>35</sup> They have argued that in many countries – mainly those applying the monist system – the constitution contains a general clause acknowledging the direct effect and primacy of EU law over domestic law.<sup>36</sup> Nonetheless, in most cases it is uncertain whether the constitutional rules themselves fall within the scope of these clauses. There is evidence that the constitutional courts in various countries are reluctant to recognise the absolute superiority of EU law over the national constitution, and at least in some areas, they want to preserve their own jurisdiction.<sup>37</sup> It is also noteworthy that most Member States had to bring their constitutions into line with the Maastricht Treaty.<sup>38</sup> Although it is true that the signatory countries complied with an obligation of international law to ratify the TEU, in constitutional terms, the Treaty can have direct effect and primacy over domestic law only if it is not contrary to the national constitution.

The constitutional jurisdiction of the various Member States leads to certain limitations on the absolute supremacy of EU law; for example, the republican essence of the state, the fundamental principles of the constitution, or the guarantees of basic rights may be untouchable spheres for EU legislation. In certain countries, the constitutional court has manifestly reserved its own power to guard national sovereignty in these areas.<sup>39</sup>

The issue of superiority might also arise in Hungary after accession. Pursuant to the Hungarian Constitution, '[t]he Parliament is the supreme body of State power and popular representation in the Republic of Hungary' which exercises its powers on the basis of the people's sovereignty.<sup>40</sup> The Parliament has the right to conclude international treaties, but this must be done within the constitutional framework. The Constitutional Court has declared its power to review the constitutionality of all international obligations entered into by any national organ.<sup>41</sup> However, as the European Court of Justice in the *Foto-Frost v. Hauptzollamt Luebeck-Ost* case (1987)

35. Cited in Rochère, Jacqueline de la –Pernice, Ingolf, *European Union Law and National Constitutions. General Report to FIDE XX Congress 2002 in London*, WHI – Paper 17/02, p. 21-22. Some scholars share this view in the Hungarian legal literature too. E.g., Vörös Imre, *Az EU-csatlakozás alkotmányjogi: jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai*, Európa 2002, 2002, Június; and Hargitai, *ibid.*

36. For example in the Spanish, French or the Dutch constitutions.

37. See the famous Maastricht judgement of the German Constitutional Court or the Frontini judgement of the Italian Constitutional Court or other stipulations. Rochère, Jacqueline de la –Pernice, Ingolf, *ibid.* p. 29; MacCormick, Neil, *The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now*, European Law Journal, vol. 1. no. 3. November 1995, p. 259-260.

38. Harmathy, *ibid.* p. 319. For a comparative view on the constitutional preconditions of the effect of the founding treaties and their modifications, see Rochère, Jacqueline de la –Pernice, Ingolf, *ibid.* p. 12-15.

39. See for example the so-called Solange I and II decisions of the German Constitutional Court (37 BVerfG 271 (1974), 73 BVerfG 339 (1986), or its Maastricht decision cited above.

40. Constitution, Article 19, Sections (1)-(2).

41. 4/1997. (I. 22.) AB határozat.

confirmed its earlier claim that the national authorities 'have no jurisdiction to declare that acts of Community institutions are invalid,'<sup>42</sup> there seems to be an unsolvable legal paradox because the complete responsibility for constitutional review claimed by the constitutional courts and the exclusive judicial review of the ECJ over EU legal acts cannot be reconciled with each other.<sup>43</sup> Actually, just as the ECJ is regarded as the ultimate power in the field of EU activities, the national constitutional courts are the final arbiters of the constitutionality of all legal acts having effect in that country. In theory, if an EU law is declared unconstitutional, the national government has only two ways out: it must make a constitutional amendment adjusting the constitutional norms to those of the European acts, or, it must escape from its international obligation. The problem is that the necessary constitutional amendment cannot be guaranteed, and, conversely, the Member State cannot refuse to implement EU law without breaching the founding treaties.

A typical problem deriving from this contradiction is identifying the valid law for application to individual cases by the courts. According to a resolution of the Hungarian Constitutional Court, if the judge finds that the law in a given case is in conflict with the constitution, he is bound to suspend its procedure and refer it to the Constitutional Court for judicial review. However, in its well-known *Simmenthal* case decision, the ECJ declared that national courts must immediately and directly apply the provisions of Community law, even if it is in conflict with national legislation.<sup>44</sup> Obviously, the national court cannot comply with both requirements, since they contradict each other.

## **Epilogue**

Under the rapidly changing circumstances, the newcomers to the Union may find themselves in a very difficult situation regarding the issue of superiority, for which they cannot automatically follow the examples of the older Member States. Presumably, the new member countries wish to comply with every condition and requirement of the European Union, yet they cannot recognise Community law as having supremacy over their national sovereignty. Fortunately, the collision between EU law and national constitutions will probably occur only in extreme cases, because the possible conflicts can be flexibly handled by political means. Moreover, new legal doctrines could produce theoretical munitions to reply to the problems set out above. I believe that the draft constitution passed by the Constitutional Convention in June 2003 opened a door in this direction. This proposal acknowledges the Mem-

42. Maazel: *ibid.* p. 254.

43. As MacCormick writes, '[I]t must then follow that the constitutional court of a Member State is committed to denying that its competence to interpret the constitution by which it was established can be restricted by decisions of a tribunal external to the system, even one whose interpretative advice on points of EC law the constitutional court is obligated to accept under Article 177 EC. Conversely, the European Court of Justice is by the same logic committed to denying that its competence to interpret its own constitutive treaties can be restricted by decisions of Member State tribunals.' MacCormick, *ibid.* p. 265.

44. Case 35/76, *Simmenthal v Italian Minister For Finance* (1976) ECR 1871.



ber States' right to *kilépni* out of the Union, which shows that the member countries seem to preserve their 'final' sovereignty, being able to retrieve all the powers transferred to the EU earlier. This arrangement can be conceptualised in different ways; we could say that the nation-states have a so-called 'double sovereignty' distinguishing the 'core' and a 'secondary' sovereignty, the latter being transferable to the European Union. Or, we could say that member countries transfer only certain 'rights' or powers deriving from their national sovereignty, yet they maintain the sovereignty itself.

Whatever theoretical solutions evolve, the special problems of the candidate countries related to accession and harmonisation of laws highlight that the process of the 'ever closer union' and the development of European constitutionalism will entail many questions requiring answers in the near future.

## Bibliography

Cairns, Walter, *Introduction to European Law*, Cavendish Publishing Limited, London–Sydney, 1997.

Grimm, Dieter, *Does Europe Need a Constitution?* European Law Journal, vol. 1, no. 3, November 1995.

Hargitai József, *Nemzetközi jog és szupranacionális jog*, Magyar jog, 2003, Április.

Harmathy, Attila, *Constitutional Questions of the Preparation of Hungary to Accession to the European Union*, in A.E. Kellermann et al. (eds.) *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National level*, T.M.C., Asser Institute, The Hague, 2001.

Hegeland, Hans–Neuhold, Christine, *Parliamentary participation in EU affairs in Austria, Finland and Sweden: Newcomers with different approaches*, European Integration online Papers (EioP), vol. 6 (2002), no. 10.

Horváth Zoltán: *Az Európai Parlament elhelyezése politikaalakító szerepe alapján*, Európai Tükör, 2003, 3.

Maazel, Ilann Margalit, *What is the European Union?* B.Y.U., Journal of Public Law, vol. 16, no. 2, 2002.

MacCormick, Neil, *The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now*, European Law Journal, vol. 1, no. 3, November 1995.

Maurer, Andreas, *National Parliaments in the European Architecture: Elements for Establishing a democratic and efficient Mechanism*, The Federal Trust for Education and Research, March 2003.

Maurer, Andreas, *Nationale Parlamente in der Europäischen Union – Herausforderungen für den Konvent*. Integration, Jg. 25, 1/2002.

Norton, Philip, *National parliaments and the European Union: where to from here?* in Craig, Paul–Harlow, Carol (eds.) *Lawmaking in the European Union*, Kluwer Law International, 1998.

Pernice, Ingolf, *The Role of National parliaments in the European Union*, WHI – Paper 5/001, Berlin, July 2001.

Rochère, Jacqueline de la –Pernice, Ingolf, *European Union Law and National Constitutions. General Report to FIDE XX Congress 2002 in London*, WHI – Paper 17/02.

Stuart, Gisela–Knowles, Wanda–Pottebohm, Silke, *Zwischen Legitimität und Effizienz: Ergebnisse der Arbeitsgruppen 'Einzelstaatliche Parlamente' und 'Verteidigung' im Konvent*, Integration, 26. Jg. 1/2003.

Szente Zoltán, *Bevezetés a parlamenti jogba*, Atlantisz, Budapest, 1998.

Vörös Imre, *Az EU-csatlakozás alkotmányjogi: jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai*, Európa 2002, 2002, Június.

Westlake, Martin, *The European Parliament, the National Parliaments and the 1996 Intergovernmental Conference*, Political Quarterly, March 1995, vol.66. no.1.

*Draft Constitution: citizens' guide*, European Commission, Secretariat General, Task Force 'Future of the Union and institutional questions', Manuscript, 20 June 2003.

*European Affairs Committees. The Influence of National Parliaments on European Policies*, The European Centre for Parliamentary Research and Documentation, Brussels, 2002.

*EU Law and National Constitutions. Community Report*, FIDE London, 2002, London, Manuscript.

*Parliaments World Directory 2003*, Interparliamentary Union, 2003.



## *Die verfassungsrechtlichen Änderungen der politischen Wende in Ungarn*

MAGDOLNA SZIGETI

Im Jahre 1989–90 verlief in Ungarn die politische Wende, die das politische Institutionssystem geändert hat. Die Diktatur, die sich selbst „Sozialistische Arbeiterpartei“ nannte, aber in Wirklichkeit die kommunistische Partei war, wurde abgeschafft, und die Institutionen des demokratischen Systems kamen zustande. Aber die Anfänge der politischen Wende gehen Jahrzehnte zurück.

Während der kommunistischen Diktatur in Ungarn lebten die demokratischen Gesinnungen in den Menschen weiter, die demokratische Opposition führte jahrzehntelang illegale Kämpfe. Durch die Tätigkeit der sogenannten Reformkommunisten wurde die Partei von innen entkrafte, und der Einfluss der Intellektuellengruppe, die der völkisch-nationalen Wertordnung folgte, wurde in den 80er Jahren immer bedeutender.

In der zweiten Hälfte der 80er Jahre wurde dieser Prozess durch die Änderung bringende Politik von Gorbatschow beschleunigt, die oppositionellen und semi-oppositionellen Gruppen fingen an, sich freier zu organisieren.

Die politische Wende in Ungarn verlief in 3 Etappen:

### 1. (September 1987 – März 1989)

Schon ab September 1987 erschienen unabhängige Initiativen in der kommunistischen Partei, die Zeichen des inneren Verfalls waren zu erkennen. Die Gesellschaftsbewegungen ausserhalb der kommunistischen Partei wurden immer politischer, unter ihnen entstanden politische Koalitionen, historische Parteien erwachten wieder. Das alles führte dazu, dass in der Zeitperiode zwischen November 1988 und Februar 1989 das Tabu der Mehrparteiensysteme hinfällig wurde. Die Entspannung zeigte sich dadurch, dass die Revolution vom Jahre 1956 offiziell nicht mehr als Gegenrevolution gewertet wurde (28. Januar 1989), und kurz darauf (11. Februar) wurde die Möglichkeit der Mehrparteiensysteme auf demokratischer Basis durch die herrschende Partei anerkannt.

### 2. (März – Oktober 1989)

Zwischen März und Oktober 1989 verlief die politische Wende bringende Revolution im Rahmen der Verhandlungen. Die parteiähnliche Tätigkeit der oppositio-

nellen Gruppen wurde immer stärker, und die kommunistische Partei konnte nicht mehr vermeiden, mit ihnen zu verhandeln. Die meistens hinter den Kulissen verlaufenden Verhandlungen dienten dem Aufbau eines neuen politischen Systems. Nach dem polnischen Muster entstand am 22. März 1989 der Nationale Runde Tisch der Opposition. Die Reformkreise in der kommunistischen Partei wurden stärker, die die harte Linie vertretenden Kommunisten wurden in den Hintergrund gedrängt, es spiegelte sich auch in der Erneuerung der Regierung (Nemeth-Regierung) ab. Am 13. Juni 1989 fingen die dreiseitigen Verhandlungen an, am 16. Juni wurden die Märtyrer der Revolution vom Jahre 1956 rehabilitiert, die oppositionellen Kandidaten gewannen an den zeitweiligen Wahlen (Juli–August 1989). Im September 1989 (10. September) öffneten wir die Grenze für die deutschen Flüchtlingen. Am 18. September 1989 wurden die dreiseitigen Verhandlungen abgeschlossen, durch die Auflösung der Sozialistischen Arbeiterpartei (7. Oktober, hauptsächlich von deren Mitglieder wurde die Sozialistische Partei gegründet) wurde auch der Parteistaat aufgelöst. Am 20. Oktober wurde die Republik ausgerufen.

3. Bis zu Ende des Jahres 1989 nahmen die breiten Schichten der Gesellschaft auch an der unblutigen Revolution teil. Die aussenpolitische Beurteilung und die Unterstützung des Landes änderte sich wesentlich nach der Öffnung der ungarischen Grenze, sowie seine aussenpolitische Lage nach der politischen Wende in den umliegenden sozialistischen Ländern. Es wurde vielen Menschen erst jetzt bewusst – nach den Geschehnissen in Rumänien und der DDR – dass in Ungarn die politische Wende auch verwirklicht werden konnte. Nach den freien parlamentarischen Wahlen wurde eine Regierung mit der Koalition von 3 Parteien (das Ungarische Demokratische Forum, die Partei der Unabhängigen Kleinwirte, die Christlich-Demokratische Volkspartei) gebildet. Die Regierung und die Opposition, eigentlich die zwei stärksten Parteien, trafen eine Vereinbarung, die die Regierbarkeit des Landes gesichert hat, und als Ergebnis der Kommunalwahlen im Herbst wurde die politische Wende auch auf der lokalen Ebene verwirklicht.

In dieser Arbeit möchte ich die gesetzliche Regelung, die die Wende möglich machte, näher erläutern, zugleich die von den Interessen der Betroffenen umrahmten Kompromissmöglichkeiten klar stellen.

1989 war das Jahr der Parteiengründung, und das der Entfaltung des ungarischen Mehrparteiensystems. Das im Januar 1989 vom Parlament verabschiedete Vereinigungsgesetz schuf die rechtlichen Rahmen für die politische Tätigkeit der Zivilorganisationen und der Parteien. Es hinderte das Zustandekommen der Zivilorganisationen früher auch keine Rechtsnorm, aber wenn jemand eine gründete, konnte er mit der ständigen Einmischung der Behörde rechnen. Die provokatorische Ausübung der verfassungsmässigen Menschenrechte erregte den Verdacht, staatsfeindliche Komplotte zu schmieden.

Der Verabschiedung des Vereinigungsgesetzes folgte deren Interpretation im breiten und engen Sinne. Nach der Interpretation im breiten Sinne des Gesetzes kann aufgrund dieses Vereinigungsgesetzes eine Partei gegründet werden, so wurden die Bedingungen für ein Mehrparteiensystem schon durch das Vereinigungs-

gesetz geschaffen, wohl im Rahmen von Institutionen des Einparteiensystems. Die Parteien kamen schon im Jahre 1988 in der Form von sozialen Organisationen und Bewegungen zustande, aber es war noch nicht klar, welche als Partei weiter funktionieren würde. Die Ursache für dieses Zögern war nicht nur der Mangel an Rechtsvorschriften, sondern in der öffentlichen Meinung gab es auch starke Abneigung gegen die Parteien. Aber die Organisationen konnten nicht länger die Entscheidung hinausschieben, da es für alle klar geworden war, dass diejenigen, die Wahlkandidaten stellen möchten, als Partei funktionieren müssen.

Auf die Interpretation im engeren Sinne des Vereinigungsgesetzes bestand die kommunistische Partei. Der Standpunkt der Partei war folgender: Die politischen Parteien müssen dem Geltungsbereich des Verteidigungsgesetzes entzogen werden, diese Frage solle mit einem später zu verabschiedenden Parteiengesetz gelöst werden. In der Wirklichkeit ging die Ausbildung der Parteien de facto wesentlich deren Rechtsvorschriften, und de jure deren Existenz voran.

Im Januar 1989 wurde es klar, die kommunistische Regierung sei nicht fähig, die vor dem Land stehenden Aufgaben, die wirtschaftlichen Probleme, zu bewältigen. Dieser Verfallsprozess wurde nur von dem Ergebnis der auf die Initiative der Reformkommunisten begonnene Untersuchung der Historiker beschleunigt, als dessen Folge die Revolution von dem Jahre 1956 nicht mehr als Gegenrevolution, sondern als Volksaufstand gewertet wurde (Januar 1989). Das weitere Zeichen der politischen Entspannung, dass die Möglichkeit der Mehrparteiensysteme von dem Zentralkomitee der kommunistischen Partei anerkannt wurde, bedeutete das Ende des kommunistischen Systems.

Inzwischen begann in Polen die politische Wende durch Verhandlungen an einem einzigen grossen, Runden Tisch, mit der Teilnahme der wichtigsten politischen Kräfte. Für die ungarische Opposition schien das Beispiel zu befolgen zu sein. Die Opposition in Ungarn bildete keine einheitliche Organisation wie in Polen, aber im März 1989 wurde es nötig, die geteilten oppositionellen Kräfte zu vereinigen, da die Gefahr bestand, dass eine politische Änderung zustande kommt, bei der die Reformschritte von der kommunistischen Partei diktiert werden, und statt institutioneller politischer Wende, und bei der Marginalisierung der radikalen politischen Kräfte, ein Teil der gemässigten oppositionellen Parteien in die Macht aufgenommen wird. Es gab schon früher Aufforderungen zu der Zusammenarbeit unter den oppositionellen Gruppen, die aber immer abgewiesen wurden, weil die Betroffenen meinten: Die Bestrebungen entweder der Reformkommunisten, oder der Radikalen gingen dahin, sie zu annektieren.

Da trat das sogenannte Unabhängige Forum der Juristen auf. Es hat im März 1989 die politisch unabhängige Organisationen aufgerufen, ihnen vorgeschlagen, miteinander sofort Verhandlungen zu führen, und zwar über die dringendsten Fragen der Wende, über das Wahlrecht, die Verfassung und über andere wichtige Probleme. Das Unabhängige Forum der Juristen schlug vor, die Verhandlungen zu organisieren und an der fachlichen Ausarbeitung der Verhandlungen teilzunehmen. Der Vorschlag kam also diesmal von einem unabhängigen Forum, und es hatte tatsächlich grösseren Erfolg als die früheren Aufforderungen, das heisst: alle betroffenen Organisationen nahmen die Einladung an.

Am 22. März 1989 traf der Nationale Runde Tisch der Opposition mit der Teilnahme von folgenden Organisationen an der Juristischen Fakultät der Eötvös Lorand Universität zusammen: Bajcsy-Zsilinszky Endre Freundesgesellschaft, Bund für Junge Demokraten, Partei der Unabhängigen Kleinwirte, Ungarisches Demokratisches Forum, Ungarische Volkspartei, Bund der Freien Demokraten, Sozialdemokratische Partei, die Demokratische Liga der Unabhängigen Gewerkschaften und das Unabhängige Juristenforum.

Die Teilnehmer stellten einstimmig fest, dass die Mitglieder des Nationalen Runden Tisches der Opposition nur solche Organisationen sein können, die sich das Ziel setzen, die Volkssouveränität zu erreichen, die an den Privilegien der Macht keinen Anteil haben, und mit solchen Organisationen kein Bündnis schliessen. Die Leitung der kommunistischen Partei strebte weiterhin nach der Teilung der Opposition. Sie luden einige Organisationen des Nationalen Runden Tisches der Opposition zu einer Verhandlung ein (8. April), und die Opposition kam zur Zerreißprobe. Sie mussten entscheiden, ob die Eingeladenen an der Verhandlung teilnehmen, oder einheitlich fernbleiben. Schliesslich entschieden sie sich für das Fernbleiben, weil sie auf ihre Frage, ob alle eingeladen sind, keine Antwort bekommen hatten. Mit diesem Konsens kam der Nationale Runde Tisch der Opposition auch als wahre politische Kraft zustande, und stand der kommunistischen Partei einheitlich gegenüber. In Ungarn sass nur die Opposition um den runden Tisch herum, die Verhandlungen mit der kommunistischen Partei verliefen an einem eckigen Tisch.

Es kam zur ersten Verhandlung zwischen der kommunistischen Partei und dem Nationalen Runden Tisch der Opposition am 22. April 1989. Die Opposition wollte die grundlegenden Fragen für Vorbedingungen des friedlichen und demokratischen Übergangs besprechen (Wahlgesetz, Parteiengesetz, Modifizierung des Strafgesetzbuches, Verfassungsänderung), die Kommunisten schlugen vor, politische, wirtschaftliche und soziale Fragen zu besprechen. Der Nationale Runde Tisch der Opposition war dagegen, über die Verfassungsfragen, die Institution des Präsidenten der Republik und das Verfassungsgericht zu verhandeln. Es wurde gesagt, das jetzige Parlament sei nicht legitim, deshalb kann es mit grundlegenden Fragen nicht betraut werden. Über die Wirtschaft wollten sie erst dann verhandeln, wenn ihnen darüber genügend Information zur Verfügung gestellt wird.

Die kommunistische Partei nahm auch das Grundprinzip an, das Ziel der Verhandlungen sei die Vorbereitung des friedlichen und gewaltlosen Übergangs in das demokratische Mehrparteiensystem. Sie nahm auch an, dass die Gesetzgebung in umstrittenen Fragen nie der politischen Verhandlung vorausgehen darf. (Trotzdem versuchte die kommunistische Partei im Mai 1989 bei dem Parlament einen Parteiengesetzentwurf einzubringen, aber es gelang der Opposition, diese putschartige Aktion zu verhindern.)

Die kommunistische Partei zog ihre angeschlossenen Organisationen in die Verhandlungen mit ein (Gewerkschaft, Volksfront, usw.). Am 10. Juni – 6 Tage vor dem Begräbnis der Märtyrer der Revolution vom Jahre 1956 – kam die dreiseitige Vereinbarung zustande: Es wurde festgestellt, die Grundlage der Macht solle die Volkssouveränität sein, und die Souveränität darf von niemandem appropriiert werden. Es ging nach der Zielsetzung der Rundtischverhandlungen nicht um die Aufgabe, sich

die Macht zu teilen, sondern den Weg zu freien Wahlen zu finden. Je 6 Unterausschüsse von Sachberatern verhandelten die folgenden politischen und wirtschaftlichen Fragen; wirtschaftliche Krisenbehandlung (Inflation, Schuldenproblem), Sozialpolitik, Eigentumsreform, Bodenfragen, Genossenschaften, Reform des Staatshaushalts, Regelung des Wettbewerbs, und gegen den Monopolismus. Es kam zu Debatten über Vereinbarungen und Meinungsunterschiede in den Verhandlungen von mittlerer Stufe, zu den das Thema abschliessenden Vereinbarungen aber in den vor der Öffentlichkeit verlaufenden Plenarsitzungen.

In den wirtschaftlichen Fragen spielte der Nationale Runde Tisch der Opposition keine bedeutende Rolle, weil das Parlament nacheinander solche Gesetze verabschiedet hat, die die Privatisierung und die Vermögensrettung möglich machten. Die politischen Verhandlungen schienen in folgenden Themenbereichen erfolgreicher zu sein: Verfassungsänderung (die Befugnisse des Staatspräsidenten, Verfassungsgericht), Parteiengesetz und Parteifinanzierung, Wahlgesetz, Grundprinzipien der Modifizierung der strafrechtlichen Regeln, Öffentlichkeit, Medienpolitik, Informationsgesetz und schliesslich die Garantien für den gewaltlosen Übergang.

Die Interessen um die Verfassungsänderung gingen auseinander. Die Opposition meinte, die Verfassungsänderung solle die Aufgabe eines neuen Parlaments demokratischer Legitimität haben. Über die Präsidentenwahl hatte sie ähnliche Gedanken.

Die kommunistische Partei befürchtete die Wahlen, sie wollten im Voraus ihre Reihen stärken, bzw. sie wollten die Reste ihrer Macht bewahren. Aufgrund der statistischen Untersuchungen, die die Popularität verschiedener Menschen, bzw. Politiker gemessen hatte, war es aufzunehmen, dass die Post des Staatspräsidenten in die Hand der Reformkommunisten gelangt, wenn in der nahen Zukunft durch Volksabstimmung über den Präsidenten entschieden wird. (Pozsgay) Es war umsonst, damit zu argumentieren, dass die Präsidentenwahl vor den ersten freien Wahlen deshalb nötig ist, weil die öffentlich-rechtliche Stabilität des Staates nur so bewahrt werden kann. Damit war die Opposition nicht einverstanden, bzw. sie wollte vermeiden, dass sich die Machtrettung der Kommunisten so zum Teil vollzieht. Zum Schluss, ohne Kompromiss blieb nur die Möglichkeit übrig, dass die Aufgaben des Staatspräsidenten für die Übergangsphase der Parlamentspräsident versehen hat. Nach ein paar Wochen wurde die Opposition doch in der Frage geteilt, und nur der radikale Flügel der Opposition bestand auf seinem originalem Standpunkt. Heute wissen wir schon, dass die Reformkommunisten mit der gemässigten Opposition im Hintergrund Unterhandlungen geführt hatten, aber es gab doch keine Präsidentenwahl vor den ersten freien Wahlen, und zwar wegen des Fehlers der Kommunisten.

Die Staatspartei beschleunigte auch die Aufstellung des Verfassungsgerichts, es hätte im späteren ein Mittel für Beeinflussung der Politik sein können. Sie wollten noch erreichen, dass die meisten Gesetze mit 2/3 Mehrheit verabschiedet werden, und somit – unabhängig von dem Ergebnis der Wahlen – gehofft, dass sie im neuen Parlament auch Mandate gewinnen, bleiben sie aus dem Entscheidungsprozess nicht aus.

Einer der Ausschüsse beschäftigte sich mit der rechtlichen Regelung der Tätigkeit der Parteien. Es gab Konsens darüber, dass ein Parteiengesetz nach deutschem

Muster ausgearbeitet wird, und die Parteien sollen nicht unter den Geltungsbereich des Vereinigungsgesetzes fallen. Die Verhandlungsparteien waren darin einig, dass alle Organisationen die registrierte Mitgliedschaft haben und sich bei ihrer Registrierung der Regeln des Parteiengesetzes unterwerfen. Es wurde auch die Regel beschlossen, dass bei Richtern, Staatsanwälten, Schöffen und Angestellten des öffentlichen Dienstes die Parteienmitgliedschaft eingeschränkt werden sollte. Die Opposition wünschte sich, die Parteien, und deren Bedingungen der Tätigkeit und Infrastruktur, aus dem Vermögen der regierenden Partei zu finanzieren. Die Verhandlungen wurden bei diesem Punkt unterbrochen. Die regierende Staatspartei meinte, sie haben sich im Laufe der vergangenen Jahrzehnte auf gesetzlichem Wege ihr Vermögen erworben, und sie sind nur der Parteienmitgliedschaft rechenschaftspflichtig, darauf kann niemand mehr Anspruch erheben. Diese auch in Schriftform erschiene Stellungnahme liess die Tatsache ausser Acht, dass das Parteivermögen zum grössten Teil im staatlichen Eigentum steht und die Partei nur der Vermögensverwalter ist.

Trotz allem war die Partei gezwungen, die Verpflichtungen zu übernehmen, und vor der Parteimitgliedschaft an dem Parteikongress im Oktober über ihr Vermögen Rechenschaft zu geben (früher war das auch nicht der Fall), so konnten die Verhandlungen fortgesetzt werden. Im August wurden die Aktionen der Partei im Interesse der Vermögensrettung bekannt, aber die Information hat nur Ärgernis erregt, der Prozess konnte nicht mehr verhindert werden. Die Opposition war wohl gezwungen, einen Kompromiss zu schliessen, im Gegensatz hätten sie alle bisherigen Ergebnisse in Frage gestellt, bzw. die Regierung hätte ohne Konsens dem Parlament die Gesetzentwürfe eingebracht. Seit August bestand die Gefahr, dass der Nationale Runde Tisch der Opposition geteilt wird. Er konnte seine Entscheidung nur einstimmig treffen, deshalb war die gemässigte Opposition der Meinung, dass die Vereinbarung mit der kommunistischen Partei trotz aller Meinungsunterschiede unterschrieben werden soll. Die Radikalen wollten nicht verhandeln, sie waren der Meinung, es kann kein demokratischer Staat zustande kommen, wenn die Arbeiterwache weiter funktioniert, wenn der Staatspräsident vor den Parlamentswahlen gewählt wird, wenn die kommunistische Partei über ihr Vermögen keine Rechenschaft gibt, und die Partei die Arbeitsplätze nicht verlässt.

Die radikale Opposition verzichtete schliesslich auf ihr Vetorecht, d.h. sie wollte vor der Öffentlichkeit des Fernsehens ihre Meinungen äussern. So wurde der Kompromiss geschlossen, der gemässigte Flügel vom Nationalen Runden Tisch der Opposition hat mit der kommunistischen Partei eine Vereinbarung getroffen, die Radikalen haben den Pakt – auf ihr Vetorecht zu verzichten – nicht verhindert. Die radikale Opposition wollte mit Volksabstimmung die offen gebliebenen Fragen lösen.

Wir können doch nicht sagen, dass die Wirkung des Nationalen Runden Tisches der Opposition in Ungarn völlig erfolglos gewesen wäre. Sie hat ihre Mission erfüllt, nach der Vereinbarung vom 16. September 1989 hat die Regierung im Oktober die Gesetzentwürfe im Sinne der Vereinbarung dem Parlament eingereicht.

Aus Zeitmangel möchte ich in meinem Vortrag nur einige Kardinalgesetze erläutern (im Jahre 1989 hat das Parlament 58 Gesetze verabschiedet), die die wichtigsten Institutionen und Elemente des verfassungsmässigen Rechtsstaates festlegten.



Mit dem Gesetz Nr. 31 vom Jahre 1989 wurde die Modifizierung der ungarischen Verfassung vom Jahre 1949 (Nr. 20) verkündet. Formell gesehen handelte es sich nur um die Modifizierung, aber es wurden wesentliche Änderungen durchgeführt, inhaltlich können wir über eine neue Verfassung sprechen, über die Verfassung des politischen Systemwechsels, der politischen Wende. Fast 80% der alten Verfassung vom Jahre 1949 wurde modifiziert. Die Verfassungsänderungen können so gruppiert werden: allgemeine Anordnungen der Verfassung, Regeln über Staatsorganisation und die Rechte der Staatsbürger werden geregelt. In der Einführung der Verfassung wurde die frühere Präambel gestrichen, bei der die Gesellschafts- und Rechtsentwicklung von der Zeitepoche nach 1945 abgeleitet worden war. Statt dessen wurde zum Ausdruck gebracht, dass die Modifizierung eine wichtige Station im Prozess des friedlichen politischen Übergangs in den Rechtsstaat sei, bei der das Mehrparteiensystem und die soziale Marktwirtschaft verwirklicht wird.

Unter den allgemeinen Anordnungen legt die modifizierte Verfassung fest, dass Ungarn eine Republik sei, und als solche ein unabhängiger, demokratischer Rechtsstaat, in dem die Werte der bürgerlichen Demokratie und die des demokratischen Sozialismus gleich gelten. (Das Wort „Sozialismus“ blieb im Text, nach langer Debatte und Vereinbarung mit der Opposition.) Nach dem Prinzip der Volkssouveränität wird ausgesprochen: alle Macht kommt dem Volk zu, es übt die Volkssouveränität durch ihre gewählten Abgeordneten, sowie direkt, aus. Mit der demokratischen Machtausübung ist jedes Verhalten, das sich auf gewalttätige Erwerbung der Macht, und deren gewaltsamen Besitz richtet, unvereinbar. Es wird deshalb im Gesetz auch verboten.

Die Modifizierung stellt – abgesehen von der führenden Rolle der marxistisch-leninistischen Partei – die Rechtsmittel für den Ausbau des Mehrparteiensystems dar. Es wird festgelegt, dass die Parteien –unter Beobachtung der Verfassung und konstitutioneller Regeln – frei gegründet werden, und arbeiten können. Es ist eine Garantieregel, dass die Parteien öffentliche Gewalt direkt nicht ausüben können, so kann keine Partei ein Staatsorgan leiten. Im Interesse der Teilung der Parteien und öffentlicher Gewalt wird von einem anderen Gesetz festgelegt, welche die Positionen sind, die von Parteimitgliedern nicht besetzt werden können.

Die Verfassung erkennt die unverletzbaren und unveräußerlichen Grundrechte der Menschen, konkret werden diejenige aufgezählt, die nicht einmal in außerordentlicher Lage eingeschränkt werden können. Deren Schutz ist die erstrangige Aufgabe des Staates. Es ist auch eine Garantieregel, dass die Grundrechte und grundlegenden Verpflichtungen bloß durch sogenannte verfassungskräftige Gesetze, die mit qualifizierter Mehrheit zu verabschieden sind, festgelegt werden können.

Wichtige Änderungen brachten die Regeln für die wirtschaftliche Ordnung. Die neuen Regeln stellten fest, dass das öffentliche Eigentum und das Privateigentum gleichberechtigt sind, und unter dem gleichen Rechtsschutz stehen. Das Unternehmungsrecht und die Freiheit des Wettbewerbs werden festgelegt und auf der Grundlage der Wettbewerbsneutralität unterstützt.

Die Modifizierung formuliert die Aufgabe und die Befugnisse der zentralen Staatsorgane neu, ihr Kontaktsystem wird aufgrund der Grundprinzipien von Gewaltenteilung neu geregelt.



Das Parlament kann ausschließlich die Rechte ausüben, die nach der Verfassung in ihrem Kompetenzbereich liegen.

Zu den Kompetenzen des Parlaments gehört die Verkündung des Ausnahmezustandes, und des Notstandes, die Entscheidung über den Einsatz der Streitkräfte im In- und Ausland. Im Falle der Behinderung des Parlaments entscheidet der Staatspräsident über die Verkündung des Ausnahmezustandes, und des Notstandes, deren Begründung die Präsidenten des Parlaments, des Verfassungsgerichts und dem Ministerrat gemeinsam feststellen. Zu den ausschließlichen Kompetenzen gehören wichtige personenbezogene Entscheidungen, so z.B. die Wahl des Präsidenten der Republik, der Präsidenten vom Verfassungsgericht, der Ungarischen Nationalbank und des Generalstaatsanwalts.

Durch die Modifizierung wurde mit der Staatsform „Republik“ auch das Amt des Präsidenten der Republik wiederhergestellt. Der Präsident ist das Staatsoberhaupt, stellt die Einheit der Nation dar und wacht über die demokratische Funktion der staatlichen Organisation. Ihre Maßnahmen benötigen größtenteils ministerielle Gegenzeichnung. Er ist der Oberbefehlshaber der Streitkräfte. Er verfügt über beschränktes Vetorecht, falls er mit dem Gesetz nicht einverstanden ist, so kann er es einmal, wegen Wiedererwägung dem Parlament zurückweisen. In 5 Tagen nach der neuen Entscheidung des Parlaments ist er verpflichtet, das Gesetz zu verkünden. Er ist auch berechtigt, das Gesetz wegen Begutachtung dem Verfassungsgericht zu schicken.

Das Staatsoberhaupt hat beschränktes Recht darauf, das Parlament aufzuheben.

Durch die modifizierte Verfassung wurde als neues Amt der Landesversammlungskommissar für den Schutz der Grundrechte der Staatsrechte geschaffen. Dessen Aufgabe sei, die Klagen, die die verfassungsmäßige Rechte betreffen, zu klären, und klären zu lassen.

Es wurde nötig, auf Grund der Verfassungsänderung einige Gesetze des geltenden Rechts zu modifizieren oder zu ergänzen, bzw. neue Gesetze zu schaffen. Die Verfassung legte dafür eine Frist bis zum 30. April 1990 fest.

Die modifizierte Verfassung wurde am 31. Oktober 1989 verkündet.

Unter den neu geschaffenen Gesetzen befand sich das Gesetz über das Verfassungsgericht (Nr. 32. vom Jahre 1989, verkündet 30. Okt. 1989). Das Verfassungsgericht wurde in Ungarn vom Rechtsstaat geschaffen und aufgebaut. Es wurde notwendig, die Verfassungsordnung und die Grundrechte zu schützen, die Gewaltenteilung und deren Gleichgewicht zu gewährleisten. Das Verfassungsgericht wurde nicht in die traditionelle Gerichtsorganisation eingebaut, sondern funktioniert als selbständige Körperschaft, mit eigenem Budget. Zu seinen Aufgaben gehören: die Aufhebung der verfassungswidrigen Gesetze und anderer Rechtsregeln, die Entscheidung über verfassungsrechtliche Klagen und in Kompetenzfragen zwischen staatlichen Organen und den Selbstverwaltungen, sowie die Auslegung der Verfassung. Gegen seinen Beschluß gibt es keine Appellationsmöglichkeit.

Die Mitglieder des Verfassungsgerichts werden vom Parlament gewählt, die Mitglieder wählen aus ihrem Kreise den Präsidenten. Die Amtsdauer gilt für 9 Jahre, die Mitglieder können einmal wiedergewählt werden, aber bis zu der Vollendung ihres 70. Lebensjahres können sie im Dienst bleiben. Durch das Gesetz werden spe-

zielle Unvereinbarkeitsregeln in Bezug auf die Verfassungsrichter festgestellt. Der Verfassungsrichter kann kein Abgeordneter, kein Parteimitglied, Amtsträger keines staatlichen Organs sein, er kann keine politischen Erklärungen abgeben, und keine politische Tätigkeit ausüben. Ihm kommt Immunitätsrecht zu, und seine finanzielle Unabhängigkeit wird durch das Gehalt in der Höhe vom Gehalt eines Ministers gewährleistet.

Das Gesetz Nr. 33 vom Jahre 1989 (verkündet und in Kraft getreten am 30. Okt. 1989) regelte die Tätigkeit und die Wirtschaftsführung der Parteien. Als Muster dienten die Regeln des Vereinigungsgesetzes (Nr. 2. 1989), welches spezielle Regeln für die Tätigkeit der Parteien an den Arbeitsplätzen, für ihre Wirtschaftsführung und bei ihrer Aufhebung für Vermögensfragen festlegt.

Nach dem Gesetz dürfen die Parteien an Arbeitsplätzen keine Organisationen gründen, und keine Tätigkeit ausüben. Nach spezieller Ordnung können sie an staatlicher Unterstützung teilhaben. Zu der Kontrolle ihrer Wirtschaftsführung sei der von der Exekutive unabhängige Staatliche Rechnungshof berechtigt.

Auch unter den fundamentalen Gesetzen müssen wir das Gesetz über die Abgeordnetenwahlen erwähnen (Nr. 34., 1989, verkündet und in Kraft getreten am 30. Okt. 1989).

Das Gesetz stellt einen komplizierten Wahlmechanismus dar, je nach den Kompromissen der Interessen. 176 Abgeordnete werden im Einzelwahlbezirk gewählt, 152 Mandate können die Parteien auf der regionalen Wahlliste erwerben. Weitere 58 Mandate können auf den Landeswahllisten erworben werden, um die Mißverhältnisse auszugleichen.

Das Wahlrecht ist allgemein gleich, die Abstimmung ist geheim und direkt.

Es gab neue Regeln für die Kandidatur. Im Einzelwahlbezirk haben die volljährigen Wähler und die gesellschaftlichen Organisationen gesetzmässig Kandidaten aufzustellen. Es ist möglich, dass 2 oder mehrere Parteien gemeinsam einen Kandidaten aufstellen. Zu der Kandidatur werden die Vorschläge von 750 Wählern benötigt. Jeder Wähler kann in seinem Wohnort nur in einem Wahlbezirk jemanden als Kandidat vorschlagen. Unabhängige Kandidaten sind diejenigen, die nicht von einer Partei, sondern von den Wählern oder gesellschaftlichen Organisationen vorgeschlagen werden.

Die Kandidaten auf der regionalen Wahlliste sind nur von den Parteien aufgestellt, und zwar nur von denen, die in ein Viertel der Wahlkreise, aber minimum in 2 Wahlkreisen, Kandidaten aufgestellt haben. Auf der Landesliste können solche Parteien Kandidaten aufstellen, die mindestens 7 regionale Listen aufgestellt haben.

Das Mandat bekommt der Kandidat, der mehr als die Hälfte der Stimmen erworben hat. Die Wahl ist erst rechtsgültig, wenn mehr als die Hälfte der Wahlbürger daran teilnimmt, sonst kommt es zu einem zweiten Wahlgang, bei dem nur die Kandidaten teilnehmen können, die in dem ersten Wahlgang mindestens 15% der Stimmen bekommen hatten, und es gewinnt der Kandidat, der die meisten Stimmen erlangt hat. Die Parteien auf der regionalen Liste bekommen Mandate im Verhältnis zu den abgegebenen Stimmen. Für die Landesliste geben die Wähler keine Stimme ab, aufgrund dessen erhalten die Parteien Mandate nach der Vereinigung der Reststimmen. Die Garantie für die Freiheit und Unbestechlichkeit der Wahlen

sowie für die Chancengleichheit der Parteien gewährleistet die Regeln der Wahlkampagne. Das Gesetz regelt auch die Rechtsmittelmöglichkeiten im Falle einer Rechtsverletzung.

Das Parlament hat am 21. Dezember 1989 mit 320 Stimmen dafür und Stimmenthaltung von 2 Abgeordneten entschieden, sich selbst aufzulösen, was mit Wirkung vom 16. März 1990 in Kraft trat. Mit dieser Entscheidung wurde ein widersprüchlicher Zyklus im Parlament abgeschlossen, zum Schluß mit der Bildung der parlamentarischen Demokratie.

Die Änderung im Zeichen der organischen Entwicklung und friedlichem Übergang und die Bestrebung nach demokratischer, parlamentarischer Vertretung boten eine gute Basis für die Schaffung der wahren parlamentarischen Demokratie. Das Parlament hat seine Rolle erfüllt, aufgrund des gesellschaftlichen Konsens schuf es die Rechtsrahmen des politischen Systemwechsels. Es hat die Diktatur abgebaut und schon für die Übergangsphase schuf es die gesetzlichen Grundlagen eines demokratischen Rechtsstaates, und machte damit einem demokratisch zu wählenden Parlament Platz.

Nach dem Jahre 1990 entstand eine ungewöhnliche Lage. Ist die Realität mit Widersprüchen belastigt, so können wir nur uns selbst zum ersten Mal nach 40 Jahren dafür verantwortlich machen.

## *El Consell General d'Andorra. La continuïtat institucional i el trànsit al parlamentarisme modern*

ELISENDA VIVES BALMAÑA, *Consell General d'Andorra*

El 1993, el Principat d'Andorra es va dotar d'un text amb el qual adquiria plena sobirania, esdevenia un estat de dret i incorporava la separació de poders. Apuntem unes notes sobre el Consell General, que té els orígens en el segle xv i avui ha esdevingut un parlament modern. Ha estat l'òrgan en què els andorrans han confiat la seva representació per a l'administració del país i que ha vetllat sempre per la seva llibertat.

A més de les referències de l'alta edat mitjana, en què se citen les valls que componen el país –són citades dins del bisbat d'Urgell–, la base del règim polític andorrà se situa en el segle XIII, amb l'acord signat entre dos senyors, el bisbe d'Urgell i el comte de Foix, que es coneix com els *pariatges* i que funda el copríncipat. La Constitució de 1993 defineix el règim d'avui com un copríncipat parlamentari. Els redactors, en una comissió tripartida formada per delegacions dels coprínceps i per una delegació del Consell General, van saber afinar l'exercici –difícil, però molt car als andorrans– de mantenir tradicions centenàries amb un funcionament plenament modern.

Creiem que aquest règim polític és un model únic, que en la seva versió moderna ha posat en funcionament la divisió de poders de les democràcies amb la definició de l'òrgan executiu, el Govern, i un nou sistema d'administrar justícia, totalment independent, amb el Consell Superior de la Justícia. En el curs dels darrers deu anys s'han definit competències i el Consell General ha experimentat transformacions que comentarem seguidament.

### **Creació i evolució del Consell de la Terra**

Convé tenir en compte que la geografia accidentada d'Andorra va facilitar que les valls del riu Valira articuessin l'organització territorial i administrativa de les paròquies, un dels principals eixos vertebradors de la vida andorrana. Molt probablement, durant l'edat mitjana es devia reunir alguna assemblea als pobles, però no consta formalment i se'n dedueix l'existència a partir d'algunes referències, concretament, de la demanda que es va adreçar, el 1419, als coprínceps d'aquella època, el bisbe Francesc de Tovià i el comte de Foix.

Els coprínceps van respondre positivament la demanda d'Andreu d'Alàs i van autoritzar la creació d'una assemblea que havia de resoldre els afers interns de les valls d'Andorra i que es pot considerar el primer exercici dels ciutadans de l'època de projectar-se de manera conjunta. Aquest és l'arrencament del Consell General, una institució que ha tingut continuïtat fins avui. Al principi va rebre el nom de Consell de la Terra, que indica quin era l'objectiu principal que havia de tractar, tot i que amb el temps va anar adquirint noves competències.

El *Manual Digest*, obra a la qual ens referirem a continuació, assegura que «*lo Comú de les Valls havia estat extraordinàriament vexat per los Veguers dels Prínceps, fentlos pagar tributs*», com a justificació de l'acceptació dels coprínceps de crear l'assemblea en què s'havien de «*fer respectar els contractes sobre alguns terrenys i tractar d'altres qüestions amb les veïns més pròxims*».<sup>1</sup>

La composició d'aquesta assemblea revela la importància de la parròquia en relació amb el Consell. Cadascuna de les sis parròquies hi serà representada per dos o tres homes. Des del començament també es fa menció d'una altra figura que encara avui perdura, la dels síndics, elegits per l'assemblea, que havien de dirigir les reunions i actuar de portaveus. Tot i que la documentació de l'època no és gaire explícita, es conserven diversos testimonis escrits, llibres d'actes que es remunten al segle XVI<sup>2</sup> (concretament, a l'any 1511) en què figuren els acords i les resolucions, i altres llibres amb comptes, ordinacions, escriptures, etc.<sup>3</sup>

La filosofia, els continguts, els procediments, la història, els costums i les recomanacions per a la política andorrana es van recollir i exposar en el *Manual Digest*, una obra d'Antoni Fiter i Rossell publicada el 1742, la teoria política i pràctica del particular règim andorrà. Membre d'una família benestant i il·lustrada, Fiter i Rossell s'havia doctorat en lleis a la Universitat d'Osca i era veguer episcopal. Va rebre l'encàrrec del mateix Consell General, segons consta a l'inici «*una serie de sos privilegis*» que havien demanat «*mos estimats Patricios*».

Fins a mitjan segle XX, el *Manual Digest* era la guia i el vademècum de la justícia i del Consell General al país. Dels sis llibres de què consta, el tercer tracta «*Del Consell General de las Valls de Andorra, sa introduccio, prerrogativas, facultats y Constitució*». Els estudiosos l'han integrat en la tradició literària dels *Speculum principium* (els miralls dels prínceps),<sup>4</sup> el pensament polític barroc i la Contrareforma,<sup>5</sup> mentre que d'una manera evident assenyalava la importància del copríncipat per a demostrar la neutralitat: un senyor laic —el rei de França— i un senyor religiós. La neutralitat ha estat un dels valors que Andorra ha fet seus, sia com a finalitat en ella mateixa, sia com a instrument per a assegurar la continuïtat del país en situacions conflictives a l'entorn.

1. Traducció a ARMENGOL, L. *Aproximació a la història d'Andorra*. Andorra: Institut d'Estudis Andorrans, 1989.

2. VALLS I TABERNER; VELA, S. *Diplomatari de la vall d'Andorra. Segle XV*. Andorra: Govern d'Andorra, 2002.

3. Es pot trobar un bon resum del segle XVII a BASCOMPTE, D. *Diplomatari de la vall d'Andorra. Segle XVII*. Andorra: Govern d'Andorra, 1997.

4. MASSA, J. «La memòria». A: Diversos autors. *250 aniversari del Manual Digest*. Andorra la Vella: Ministeri de Turisme i Cultura, 1999.

5. CASAL, Narcís. «Idees polítiques en les màximes de Fiter i Rossell». A: Diversos autors. *250 aniversari del Manual Digest*. Andorra la Vella: Ministeri de Turisme i Cultura, 1999.

La descripció d'Antoni Fiter i Rosell sobre el Consell en detalla la composició i el funcionament. El Consell de la Terra en el segle XVIII estava constituït per quatre consellers de cadascuna de les sis parròquies –dos cònsols antics i dos cònsols actuals– i es denominava també Consell dels Vint-i-Quatre. Al seu torn, elegien els dos síndics, que no eren consellers.

Les reunions eren sessions ordinàries, i els consells eren *sabuts* o fixats d'acord amb un calendari regular; també se'n feien d'urgents si hi havia alguna qüestió que calia tractar, i tots eren d'assistència obligada. En aquestes sessions, es presentaven les proposicions i després es passava a la deliberació, que era anotada pel secretari. Els consellers evitaven «*parlar atropelladament, alsar la veu, tota politica o descortesies en sos interessens*».

Els aspectes formals eren tractats amb molt de respecte per les responsabilitats que assumien els elegits. No es podia entrar al Consell General –que a mitjan segle XVIII ja era a la Casa de la Vall, la mateixa seu d'avui– amb armes, i els consellers assistien a les reunions vestits amb capa, corbata o mocador i barret, per a semblar tots iguals. Aquests abillaments es conserven avui en dia en les sessions tradicionals o en els actes del més alt protocol. El protocol era senzill però precís: el *Manual Digest* defineix els cerimonials de rebuda dels coprínceps i de presa de possessió com a actes plens de simbolisme de les categories de cadascú, que estaven establerts de forma regular.

Tant les sessions del Consell General com les del Tribunal de Corts es feien amb aquest llibre a l'abast, per a consultar-hi els dubtes que hi poguessin haver en una funció de text fonamental, reglament i orientació. També s'utilitzava com a llibre de consulta el *Politar Andorra*, d'Antoni Puig, publicat el 1763, que versa sobre els usos i els costums del Consell General, seguint el *Manual Digest*.

Una institució amb orígens tan remots ha d'haver evolucionat forçosament. Des que es va crear fins a la descripció que en fa el *Manual Digest*, s'hi pot apreciar un canvi en el nombre de representants per parròquia i, sobretot, en la formació d'una organització ben estructurada. Posteriorment, se'n va fer una reforma important amb el Decret de 1866, conegut com la Nova Reforma, que va establir la separació dels consellers generals i els consellers dels Comuns (les institucions que administren les parròquies) i la introducció d'un sufragi «quasi universal», que comentarem més endavant. També va establir el mandat de quatre anys: els consellers eren elegits per a aquest període, però convé recordar que la meitat dels consellers es renovava cada dos anys.

Els síndics, en canvi, eren elegits pels consellers per a tres anys, de manera que no hi havia coincidència amb les eleccions generals. Els síndics s'ocupaven de tots els temes de gestió, ja que el Consell els delegava les funcions que requerien una solució ràpida o un tràmit administratiu urgent; els síndics procuradors, doncs, tenien una autoritat reconeguda.

Durant el segle XX, es van elaborar noves modificacions que van afectar també el sufragi i el funcionament, que es va especialitzant. A partir de 1974, la projecció del Consell General va anar molt més enllà de les adaptacions administratives i va iniciar un procés imparable de reforma que va arribar fins a la Constitució de 1993.

## **Conflictes del Consell General**

Els coprínceps són la garantia de la permanència i la continuïtat d'Andorra, segons l'article 44 de la Constitució avui en vigor. En el passat, tenien un poder efectiu ampli sobre l'administració i la justícia andorranes. Els dos coprínceps sempre arribaven a un acord i actuaven en convergència; si un dels dos actuava unilateralment, els andorrans n'informaven l'altre copríncep.

Amb el temps, els mateixos coprínceps van crear un càrrec nou, el dels delegats permanents, que actuaven com a representants seus. En el cas francès, l'any 1882 es va oficialitzar la figura del delegat permanent, càrrec lligat al prefecte de Prada i posteriorment al dels Pirineus orientals. Amb anterioritat es nomenava un representant. En el cas del copríncep episcopal, es va crear el 1881. Molt més antics com a institució són els veguers, que administraven la justícia en nom dels coprínceps, que també se citen com a *lloctinents*.

Tanmateix, la creació del Consell General havia reconegut un poder directe a Andorra, tot i la seva representativitat limitada d'acord amb el tarannà de l'època. La defensa dels interessos andorrans en situacions crítiques –per exemple, el problema en l'època de la Revolució Francesa– l'assumia el Consell amb actuacions dels síndics o dels consellers generals.

Quan els revolucionaris es van assabentar que havien de cobrar la quèstia –el tribut degut al copríncep–, la van abolir pel seu caràcter feudal. Això feia perillar l'existència d'Andorra amb la desaparició d'un dels seus caps. El bisbe copríncep preveia el perill de les idees revolucionàries a la frontera. Dos consellers generals van resoldre la situació demanant que es restablís l'equilibri «contra l'autoritat usurpadora d'Urgell». El 1806, després de deu anys de buit, de negociacions i de maniobres, Napoleó va decretar la restauració de la cosobirania i dels lligams tradicionals.

Les relacions entre el Consell de la Terra i els coprínceps havien passat per moments difícils. Un dels casos més coneguts és la decisió que el Consell General va prendre el 1842 d'autoritzar la construcció d'un edifici per a un casino; el copríncep bisbe d'Urgell no ho tolerà i, finalment, el projecte no es va dur a terme. Més endavant es va tornar a intentar, però l'intent va tornar a fracassar. El segle XIX és un període ple d'enfrontaments interns, dins el mateix Consell General, amb els coprínceps i també amb el poble.

Entre el poble i el Consell General també s'han produït tensions. En primer lloc, al voltant dels intents de construir casinos i complexos turístics a mitjan segle XIX i cap al final del segle. Ja en el segle XX, pocs anys abans de la Constitució, va tenir lloc una manifestació a la Casa de la Vall en una situació d'enfrontament entre posicions polítiques. El Consell va ser dissolt i es van convocar noves eleccions, que van portar un canvi en la tendència política en la recta que va conduir, sense que hi hagués una plena consciència que s'hi arribaria, a la Constitució.

## **Competències i funcionament del Consell General**

Les competències del Consell General comprenien des de bon principi aspectes administratius sobre subministraments, obres públiques, camins, boscos, aigües, salut i concessions administratives, i creava i controlava els tributs, nomenava els



raonadors, i admetia i resolvia els recursos interposats per particulars. El Consell tenia poder per imposar sancions que executaven els batlles, i també tenien poder sobre els impostos, el control dels preus, etc. La seva vinculació amb la justícia es manifestava amb els consellers raonadors en el Tribunal de Corts, la sala penal, que actuaven a favor de la persona jutjada en un exercici que ha estat vigent fins fa molt poc. D'altra banda, els conflictes entre veïns sobre l'aigua formaven part de les atribucions en un òrgan, els veedors de l'aigua, que donaven solució a les situacions plantejades.

La Nova Reforma de 1866 va donar el dret a vot i esdevenien elegibles tots els caps de casa, que, naturalment, eren homes. Es va dur a terme una reorganització certament important, ja que va ser vigent al llarg de més d'un segle. Les parròquies estarien representades per quatre consellers, però es renovarien cada dos anys. Es confeccionaven llistes que eren votades de manera oberta, lluny de les llistes tancades lligades als partits polítics. La necessitat de defensar els interessos parroquials i els que es compartien a Andorra impulsava l'activitat política.

Els dos consellers més antics eren el major i el segon, els altres dos accedien a aquesta categoria a les eleccions següents. El calendari electoral era regular i ben establert, ja que les eleccions es preparaven el mes de novembre i tenien lloc el mes de desembre dels anys senars. La renovació del conseller no tenia límits –ni en té avui–, però el moviment electoral era continu perquè es feien eleccions cada dos anys i, indirectament, les dels síndics cada tres anys. Els candidats eren apuntats a les llistes, i ni tan sols calia comptar amb la seva aprovació personal i havien d'acceptar la responsabilitat, de manera que no se sabia a priori qui estava disposat a col·laborar, però així es repartien responsabilitats que es prenia molt seriosament. La darrera reforma va aportar una certa estabilitat en la composició del Consell General, ja que els consellers s'elegien per un mandat de quatre anys, cosa que permetia un treball més regular.

El tarannà de les reunions, la manera de fer en les decisions, sempre ha reflectit una notable cortesia. Retornant al passat, el 1866 fou un moment àlgid en les relacions internes del Consell entre els partidaris i els detractors de la Nova Reforma, ja que els reformistes trobaren una forta resistència i es va recórrer a la força. Com recordarem, fou l'inici d'una època d'enfrontaments en què tant la idea del casino com l'ús en balneari de les aigües termals d'Escaldes havien provocat reaccions contràries que van acabar amb un nou enfrontament entre el copríncep episcopal i el Consell General, la intervenció del govern francès i l'exili dels síndics.<sup>6</sup>

Tot i que el Consell General va evolucionant sobretot en els aspectes més pràctics, els seus òrgans es van mantenint. Crea oficials per a les seves competències: mostassàs, veedors, comissaris d'aigües, camins, boscos i comunals. La presidència ha estat sempre, a la pràctica, en mans del síndic i del subsíndic o segon síndic, assistits pel secretari. El conseller major de la parròquia de Canillo, la primera en el rang protocol·lari, també prenia un rol important, sobretot amb la renovació de la

6. LÓPEZ, E.; PERUGA, J. *Diplomatari de la vall d'Andorra. Segle XIX*. Andorra: Govern d'Andorra, 1994. E. López et al. *L'Andorra del segle XIX. De la Nova Reforma a la Revolució de 1881*. Conselleria d'Educació i Cultura, 1986.

meitat dels consellers cada dos anys. Per a resoldre els afers, els consellers s'organitzaven en juntes,<sup>7</sup> que també van anar evolucionant segons les necessitats, en contrast amb les comissions legislatives permanents, que estan reglamentades. Amb les juntes, o departaments, es va governar el país.

Podríem distingir diverses fases en l'exercici del vot i de l'eligibilitat. Des que es va crear el Consell de la Terra, les úniques persones autoritzades a elegir i a ser elegides posseïen molts béns, sempre en vinculació amb la terra i amb la casa, no com a individualitats. La revolta de 1866 i la Nova Reforma que hem mencionat van permetre que participessin, com a electors i amb dret a ser elegits, tots els caps de casa.

El segle xx comença amb la incorporació de criteris de veritable modernitat, que abasten els recursos econòmics, discussions que havien estat obertes en el xix, però que permeten que després de la II Guerra Mundial el país conegui una prosperitat inaudita. Una altra vegada, la relació entre el Consell General i els coprínceps, i també amb el poble, és incòmoda en una sèrie de temes, entre els quals destaca l'expulsió d'un conseller general, però que els delegats permanents decreten com a improcedent.

El més important és, però, l'acció al voltant del sufragi universal. El 1933, un grup d'andorrans havia sol·licitat al Consell General el dret al sufragi universal i, en vista que no hi havia resposta, van irrompre a la Casa de la Vall en el curs d'una sessió. Tancats, els consellers van decidir fer la sol·licitud als coprínceps per aconseguir aquest dret, que va ser reconegut després de moltes tensions, escaramusses i la intervenció de la gendarmeria francesa.

La guerra civil espanyola, sobretot, i la II Guerra Mundial van ser uns períodes molt durs, que a Andorra es van viure molt malament per la dependència en molts subministraments, per l'arbitrarietat de les decisions i per la dificultat de trobar els interlocutors adequats. El Consell General, a través dels síndics, va procurar mantenir la neutralitat, de la qual ja hem parlat. Aquest valor va permetre que amb l'esperit amant de la llibertat, el país acollís exiliats, però que durant el conflicte donés el suport a les cadenes de fugida a través dels Pirineus, en un fenomen encara poc estudiat.

El 1941 els delegats permanents van suspendre el sufragi universal i es va tornar quasi un segle enrere, al 1866, per recuperar-ho el 1947. Els períodes de guerra, l'agitació interna, les incerteses i les dificultats havien portat no solament el desordre sinó també una involució.

No va ser fins al 1970 que es va aconseguir el sufragi universal, amb el decret que va donar a les dones el mateix dret que els homes a votar. Però això no va significar que les dones poguessin presentar-se com a candidates. Tres anys més tard, es va publicar el decret que permetia a les dones ser elegides. El 1975 es va arribar a la igualtat dels dos sexes en els drets.

7. Les juntes de 1963 eren: Comptadoria, Cultura, Telèfons, Obres i Construcció, Carreteres, Comerç i Indústria, Agricultura, Súplices, Turisme i Esport, Despatx Administració, Control de Fronteres. També es van crear comissions de Radiodifusió i TV, Electricitat, Rebedors de comptes i porters. FITER, R. *Introducció al dret administratiu Andorrà*. Andorra la Vella: Casal i Vall, 1974.

## Del debat des dels anys setanta fins a la Constitució

La Constitució és el resultat d'una evolució en què es van prenent mesures que permetin que el país avanci en relació amb el context i també amb la nova economia que admet amb dificultat el manteniment d'estructures antigues. Quan s'han produït canvis, les actituds contrastades dels andorrans han tingut en comú l'interès a preservar el fet diferencial i gairebé de l'existència.

En les tres últimes dècades del segle xx, hi va haver una intensa activitat política. Els andorrans van intentar adaptar les antigues formes de funcionament als canvis que experimentava el país, relacionats amb un creixement econòmic inusitat i un augment demogràfic per l'arribada de nous residents que va aportar una diversitat de nacionalitats que fan del país un espai cosmopolita. La manera de pensar també canviava i es va convertir, fins avui, en l'única zona del massís pirinenc que no patia davallades econòmiques i que va ser un pol d'atracció per als negocis i per al món laboral.

El debat polític portava a repensar l'ordre institucional.<sup>8</sup> Com mantenir la tradició que havia garantit tants segles de seguretat però amb esperit de progrés? Com es podia canviar si no es tenien a les mans els instruments per a tirar-ho endavant? Fou des del Consell General que es va promoure la reflexió sobre el progrés institucional i una proposta concreta. La confusió sobre les competències del Consell General i dels coprínceps, que a actuaven mitjançant els veguers, va ser el motiu principal esgrimit per a pensar una nova Andorra.

Elaborada per una comissió, la primera proposta fou una memòria sobre la reforma institucional aprovada pel Consell General el 1978,<sup>9</sup> després d'un debat en què va intervenir directament el poble, sia amb un mecanisme molt interessant, com és la reunió de poble, sia amb propostes avalades per un conjunt de ciutadans. En el document ja es va recollir la separació de poders i la jerarquia de les normes jurídiques de l'estat de dret, criteris essencials de la Constitució de 1993. Des de la perspectiva d'avui, la memòria és el senyal del començament d'un debat en profunditat en què van intervenir els coprínceps i que coneix dues fites, la creació del Consell executiu el 1981 i la redacció de la Constitució aprovada el 1993.

Aquest procés avui pot semblar lògic com a progrés en diverses etapes que es van cobrint fins que s'arriba a un objectiu final. Els conceptes més importants podien ser clars, però fins on es podia arribar i de quina manera eren les qüestions que es van anar discutint en aquesta fase de canvi. I la reflexió no ocupava solament el Consell General, sinó que els coprínceps també van haver de prendre posicions davant les actituds andorranes, que no es conformaven amb el *statu quo* i que demanaven unes condicions noves, fins i tot en l'àmbit internacional, cosa que sempre havia quedat en mans dels mateixos coprínceps.

El 1981 es va publicar el decret<sup>10</sup> dels delegats permanents i dels veguers, com a primer pas segons les negociacions mantingudes, que creava el Consell executiu, convertit en el primer govern d'Andorra. El Consell General deixava de tenir, efectivament, una sèrie de competències executives que havien assumit els departaments.

8. Vegeu MARQUÈS, Nemesi. *La reforma de les institucions d'Andorra (1875-1981)*. Lleida: Virgili i Pagès, 1989.

9. Podeu trobar el text a MARQUÈS, *op. cit.*

10. Decret del 15 de gener de 1981.

El nou Govern va crear les conselleries que havien de tenir cura de l'educació, la sanitat, el benestar social, la cultura, la indústria, etc.

Es va avançar en molts àmbits. Un dels més destacables per la seva transcendència estatal és l'acord comercial sobre unió duanera que Andorra va signar amb la Comunitat Econòmica Europea el 1989, sense disposar encara de la sobirania reconeguda posteriorment a la Constitució. La negociació i el reconeixement d'aquest acord, que avui encara és en vigor, indiquen com en aquell moment el país ja rebia una consideració específica per part de la comunitat internacional.<sup>11</sup>

Des del punt de vista formal, però, ni el decret ni les actuacions no van deixar prou clars els límits de les actuacions entre els coprínceps, el Consell General i el Govern, i la justícia tampoc no va avançar en les seves estructures. El funcionament molt actiu d'aquests òrgans va posar de manifest la necessitat d'aclarir situacions que podien portar a confusió, però sobretot la de disposar dels mecanismes de funcionament que garantissin una seguretat jurídica, un aspecte en què no va ser aliè el Consell d'Europa, que el 1990 aprova les resolucions 946 i 947 i la recomanació 1127, referides a l'actualització segons els criteris jurídics defensats per aquest organisme de normes i institucions.

I aquí es va accelerar el procés de reflexió sobre la millor conveniència per al país en el curs d'unes legislatures accidentades, cosa que devia accentuar encara més la importància de redefinir el país. De forma relativament ràpida es va dur a terme el procés en què una comissió constituïda per delegacions de cada copríncep i de la delegació del Consell General, la comissió tripartida, va endegar la redacció de la Constitució en un procés que, al cap de deu anys, encara roman sota reserva. El text es va aprovar el 14 de març de 1993 en referèndum, amb un percentatge de participació entre el 67% i el 78% depenent de la parròquia. El 74,2% va contestar afirmativament a la proposta dels coprínceps sobre el text constitucional, sobre el qual prèviament s'havien fet debats, presentacions, conferències, etc.

La separació dels tres poders hi va quedar clarificada, però el més particular potser és la conversió d'institucions tradicionals (els coprínceps, el Consell General, els Comuns) en institucions modernes, i haver fet possible la conjugació del passat i el futur. Per a garantir es va crear un nou organisme, el Tribunal Constitucional, i es va definir novament el Govern. La Constitució també aclareix les relacions entre l'Estat i l'Església catòlica, en el marc de la llibertat ideològica i religiosa reconegut per la norma jurídica suprema.

L'entrada en vigor del nou ordre constitucional no va implicar que s'apliqués immediatament ni la convocatòria d'eleccions generals. Les disposicions transitòries de la Constitució preveïen un període en què el mateix Consell General preparés les lleis fonamentals, la del Tribunal Constitucional, la de la Justícia, etc. Amb aquestes lleis a punt, ja es podien crear els organismes i tot l'edifici institucional quedava a punt per a les eleccions, les primeres constitucionals, que van tenir lloc el desembre de 1993.

Andorra ja era un estat de dret, plenament sobirà, i per tant va incorporar a les seves obligacions la presència i els compromisos internacionals, amb plena res-

11. ROMÁN MARTÍN, L. *El nou estat andorrà. Un estudi jurídic*. Andorra: Institut d'Estudis Andorrans, 1999.

ponsabilitat sobre els seus actes. En aquest sentit, i més enllà dels aspectes jurídics purs, la Constitució va clarificar l'existència d'Andorra com a Estat, un terme emprat de tant en tant en la reflexió del projecte de futur del país. L'adaptació al nou règim es pot considerar un procés totalment consolidat i obert, que respon al dinamisme que ha caracteritzat el país.

### **Estructura i funcions del Consell General des del 1993**

El Consell General es convertí en un veritable parlament per al qual es va trobar una solució per a un problema major en la seva composició, la representació territorial i la representació nacional, per constituir una cambra mixta. Cadascuna de les parròquies és representada per dos consellers; per tant, la meitat dels consellers és elegida per circumscripció territorial i l'altra meitat és elegida per circumscripció nacional, cosa que no només introdueix una nova noció de representació sinó que, juntament amb els partits polítics, va transformant el panorama polític.

Hi continua havent vint-i-vuit consellers generals, però aquest nombre inclou el síndic i el subsíndic, de manera que els escons ocupats són vint-i-sis. El text constitucional preveu un augment del nombre de consellers, que pot arribar fins a quaranta-dos. La dedicació del parlamentari a l'activitat política no és plena, sinó que la pot compaginar amb l'activitat professional.

Els òrgans del Consell General conserven la nomenclatura antiga de *síndics*. Actualment, ocupen la presidència el síndic general i el subsíndic general. El síndic representa el Consell, assegura i dirigeix amb imparcialitat els treballs de la cambra, vetlla pel respecte del Reglament i l'interpreta en cas de dubte. La Mesa és la Sindicatura, de la qual formen part dos consellers, que actuen com a secretaris, i el secretari general. És l'òrgan que té les funcions, entre altres, de declarar l'admissibilitat i la qualificació dels documents i decidir-ne la tramitació, i vetllar perquè es puguin dur a terme els treballs parlamentaris i també per l'execució del pressupost.

Els portaveus del Consell General són els presidents dels grups parlamentaris que es constitueixen en Junta de Presidents, la qual elabora l'ordre del dia de les sessions del Ple i determina la comissió competent en les iniciatives parlamentàries. El seu paper és fonamental en la formació de la Cambra, ja que és la que assigna els escons que corresponen als grups parlamentaris i fixa el nombre de membres d'aquests grups a les comissions.

Les comissions legislatives s'estableixen reglamentàriament i són vuit.<sup>12</sup> Hi ha la possibilitat de crear comissions parlamentàries especials, cosa que s'ha fet en algunes ocasions. El treball d'aquestes comissions és l'habitual en els parlaments: l'examen de les propostes legislatives trameses per la Sindicatura d'acord amb la Junta de Presidents i altres aspectes. Poden demanar la informació que considerin necessària i la compareixença de membres del Govern i de funcionaris públics.

Per mitjà de delegacions de consellers generals, el Consell General també és present a les assemblees parlamentàries d'organismes internacionals, com ara el Consell d'Europa, l'OSCE, la Unió Interparlamentària i l'Organització de la Francofonia.

12. Les comissions legislatives permanents són: Interior; Política Exterior; Economia; Finances i Pressupost; Política Territorial i Urbanisme; Sanitat i Medi Ambient; Afers Socials i Educació, Recerca, Cultura i Esports.

Durant l'any, hi ha dos períodes de sessions: del març al juny i del setembre al desembre. Fora del període de sessions, la Comissió Permanent s'ocupa de vetllar pels poders de la Cambra i l'informa dels afers que han tingut lloc quan es reprèn l'activitat. El seu paper també és significatiu en la presa de jurament dels càrrecs davant el síndic general.

Les sessions plenàries són d'assistència obligatòria per als consellers i tenen caràcter públic, cosa que ja s'havia aprovat el 1933. Des de fa uns quants anys, són retransmeses en directe per la televisió andorrana. Fins a l'any 2002, s'hi presentaven propostes i proposicions de llei i també les preguntes parlamentàries. Des del 2002, es fan sessions de preguntes per al control del govern. Els procediments i els òrgans són regulats pel Reglament de 1993, i la Sindicatura i la Junta de Presidents poden afegir-hi les suplències que acordin.

Són adscrites al Consell General dues institucions de nova creació amb la Constitució: el Tribunal de Comptes i el Raonador del Ciutadà. Davant el síndic general presten jurament el cap de Govern, el president del Tribunal Constitucional i els membres de la Junta Electoral.

A Andorra, la política té una qualitat infreqüent en molts països occidentals, que s'ha mantingut fins avui: l'alta participació en les eleccions generals i en les comunals, que tenen lloc cada quatre anys en els dos casos. El sentit de representació està molt desenvolupat, possiblement perquè les dimensions del país permeten la proximitat entre els representants i els representats. Cada comú organitza les eleccions amb rituals propis, en els quals la presència dels electors crea un cert ambient de relació social, tot i que es va estenent l'ús del vot a la batllia per motius d'absència o per altres raons.

Anteriorment a la Constitució, les tendències polítiques s'agrupaven i formaven els seus grups, però les llistes obertes afavorien la barreja i el pacte. Les llistes tancades ja van aportar una altra perspectiva, que amb la Constitució s'ha ordenat a l'entorn del partit polític.

## **La seu del Consell General**

La ubicació i l'estructura de les seues parlamentàries són elements identificadors i d'imatge, com a posicions que afavoreixen unes determinades relacions i com a espais públics oberts, ja que es tracta de llocs accessibles en els moments en què s'hi fan sessions plenàries. Alhora, són espais restrictius tant en el funcionament regular com en el sentit d'una possible interacció entre els ciutadans i els elegits, que té lloc fora de les seues parlamentàries.

La referència a la seu parlamentària andorrana té el seu significat. La creació del Consell executiu de 1981 ja va portar a la construcció d'un edifici habilitat com a seu del Govern i les conselleries van deixar la Casa de la Vall –la seu tradicional del Consell General– i els dos edificis annexos on hi ha els serveis administratius. L'escassa funcionalitat de la Casa de la Vall i d'aquests dos edificis, juntament amb la possibilitat de desenvolupar noves iniciatives en les relacions parlamentàries, va fer necessari dotar la institució de noves infraestructures. Com veurem, també en aquest cas, el projecte intenta preservar els dos conceptes, la tradició i la modernitat.

La ubicació de les primeres assemblees del Consell de la Terra ens és desconeguda. Hom creu que les persones devien reunir-se a la porxada de l'església, però al

segle XVII segur que hi havia un edifici on es feien les reunions, atès que es decideix comprar-ne un altre.

La seu actual del Consell General és la Casa de la Vall. El 1702, en la sessió de desembre, es va prendre la decisió de comprar la Casa Busquets a Andorra la Vella –que, tot i que no va ser reconeguda com a capital fins a la Constitució, s'utilitzava com a tal. Es tractava d'un edifici d'una família benestant que comprenia la casa, un colomer i un conjunt de dependències (patis, corts, etc.) que encara avui es conserven, tot i que els espais oberts avui s'utilitzen com a jardins i pàrquing. La casa es devia construir al final del segle XVI (segons l'escut Busquets que hi ha a l'entrada principal, en què es llegeix 1580), però ha sofert diverses reformes, la més recent de les quals és la de 1960; ens hi referirem més endavant.

Convé aturar-se un moment a la seu del Consell General, perquè la manera de fer les sessions a partir del segle XVIII conforma el sentit d'un edifici que ha esdevingut emblemàtic en el sentit més literal del terme. Tots els andorrans s'hi senten identificats, i és considerada la casa més noble pel seu caràcter de seu dels poders que hi han delegat.

Situada en el nucli, avui ja antic, la casa domina la vall i encara és visible des de gran part de la vall d'Andorra, però tot i posseir alguns elements de fortificació<sup>13</sup> –ja que es va construir en un moment de tensió entre catòlics i hugonots que va fer adoptar mesures de precaució– i un aspecte molt sòlid, no és una estructura arquitectònica que imposi, ni fou creada específicament com a parlament. És un edifici més dels que hi havia a l'Andorra moderna i en la seva factura no inspira als ciutadans cap sensació de domini ni de distància, com és més corrent en els parlaments de la majoria d'estats.

Atès que les sessions podien durar més d'un dia, el Consell de la Terra va aprofitar la cuina de la casa per preparar-hi els àpats, que es feien cada dues hores. Així, si calia continuar treballant el dia següent, els consellers que vivien a l'alta muntanya es quedaven a dormir al cap de casa.

La reforma de 1960, que, després de moltes idees que es van tenir a les mans, es va encarregar a l'arquitecte català Ros de Ramis, va permetre habilitar una sala de sessions amb escons fixos. Abans les cadires eren de vímet i es muntaven segons les necessitats. El nou hemicicle va dotar les sessions amb un aspecte més solemne i formal, però encara es van haver d'introduir nous elements amb la incorporació de quatre escons més per a una nova parròquia, el 1978, i la incorporació del Consell Executiu a partir del 1981, que es va situar al centre de l'hemicicle, que posa el Govern actual al centre del debat.

Les instal·lacions per a l'activitat i per als serveis parlamentaris han quedat obsoletes, i des que es va aprovar la Constitució es va iniciar un pla de treball per a resoldre les noves necessitats funcionals d'acord amb el nou caràcter institucional adquirit. L'any 2002 es va convocar un concurs internacional d'avantprojectes per a la construcció d'un edifici en un solar adquirit, amb tots els serveis (sales de reunions, despatxos per als quaranta-dos consellers, pàrquing, etc.) i la sala del Ple. El concurs

13. La casa es va construir en uns moments d'enfrontament entre catòlics i hugonots que van portar a prendre mesures defensives de precaució per la diversitat de criteris que defensaven el bisbe copríncep i el rei de Navarra, copríncep que havia heretat el comtat de Foix.



el va guanyar l'equip d'arquitectes Artigues-Espuga-Sanabria i, actualment (juliol de 2003), la comissió de seguiment i els arquitectes treballen en el projecte definitiu que deixarà la tradicional Casa de la Vall com un edifici amb funcions de representació i, que probablement serà el testimoni històric.

## **El poder legislatiu i el valor històric del Consell General**

El Consell General es revela, en més de sis segles d'existència, com un organisme motor per al país, amb el qual els seus habitants s'organitzen i també vehiculen les seves inquietuds. El caràcter de representació dels consellers generals ha evolucionat d'acord amb les tendències de cada moment, però mai no s'ha posat en dubte.

El seu poder ha passat per diverses fases, en les quals ha arribat a assumir totes les responsabilitats i iniciatives executives i legislatives en una relació amb els veguers en què es perfilava un avenç rapidíssim del país. Tot i la continuïtat històrica del Consell General, no han faltat les tensions i hi ha hagut enfrontaments interns per disparitat de criteris i d'estratègies, que no han fet, però, sinó reforçar el sentit i el contingut com a escenari polític i de debat d'aquesta institució.

La capacitat d'impulsar moviments, canvis i reformes, i, alhora, d'organitzar la pròpia administració ha estat definitiva perquè l'existència d'Andorra hagi arribat avui a Estat sobirà. El Consell General havia exercit també una hàbil diplomàcia per a defensar els seus interessos en els estats veïns i s'havien responsabilitzat perquè no es posés en perill la seguretat del país.

Avui queda fora de dubte la sobirania d'Andorra, però en el passat s'havia sotmès a debat molt sovint. El conflicte de competències va portar el Consell General a procurar defensar els interessos dels habitants confrontats a decisions sobre les quals no tenien ni vot ni veu. El Consell General ha esdevingut la institució en què els andorrans han projectat, d'alguna manera, la seva pròpia sobirania.

Les competències exercides pel Consell que han quedat en mans de l'executiu han generat un creixement considerable de l'Administració, mentre que, en l'àmbit legislatiu, els serveis s'han intentat adaptar a les circumstàncies cobrint aspectes essencials de funcionament, tant jurídics, com de publicació –*Butlletí del Consell General* i el *Diari Oficial del Consell General*–, premsa, biblioteca i documentació. La majoria d'iniciatives legislatives provenen, com gairebé arreu, de l'executiu, però és molt probable que en una pràctica més llarga, dins el Consell es reprengui una activitat més intensa en la línia que aquest tipus d'institucions adquireixen amb una professionalització dels serveis i de les activitats, d'acord amb les exigències creixents de servei a la comunitat i d'adaptació a les circumstàncies perpètuament canviants.

Alguns autors<sup>14</sup> entenen que, amb la Constitució, s'ha tornat a la vocació inicial del Consell, que seria legislativa. Probablement és així, però el recorregut que ha seguit, que s'ha centrat en l'administració interna, els tributs, la gestió de la propietat, el territori, etc., no ho fan tan evident. La vocació del Consell General s'ha fonamentat en la proximitat amb els andorrans, i ha articulat l'organització en un contacte i una vinculació molt estrets amb la terra, amb les parròquies, amb les persones. Les

14. DEGAGE, A.; DURÓ, A. *L'Andorre*. París: PUF, 1998.

institucions es diversifiquen i s'especialitzen, i el cas de la transformació d'Andorra requereix analitzar amb una perspectiva àmplia com i quins són els motius més profunds d'aquesta evolució. Dins aquests moviments, que no poden quedar fora del context de la dinàmica internacional de les dues últimes dècades, el Consell General ha transformat el seu rol com a poder legislatiu, però alhora es manté com a institució simbòlica de la voluntat d'ésser dels andorrans.

## Bibliografia

ARMENGOL VILA, Lúdia. *Aproximació a la història d'Andorra*. Perpinyà: Institut d'Estudis Andorrans, 1989.

BASCOMPTE GRAU, Domènec. *Diplomatari de la vall d'Andorra. Segle XVII*. Andorra: Govern d'Andorra, 1997.

CASAL DE FONDESVIELA, Narcís. «Idees polítiques en les màximes de Fiter i Rossell». A: Diversos autors. *250 aniversari del Manual Digest*. Andorra: Govern d'Andorra, Ministeri de Turisme i Cultura, 1999.

Diversos autors. *250 aniversari del Manual Digest*. Andorra: Govern d'Andorra, Ministeri de Turisme i Cultura, 1999.

DEGAGE, Alain; DURÓ ARAJOL, Antoni. *L'Andorre*. París: PUF, 1998.

FITER I ROSSELL, Antoni. *Manual Digest*. Edició de L. Armengol *et al.* Andorra: Consell General, 1987.

FITER I VILAJOANA, Ricard. *Introducció al dret administratiu andorrà*. Andorra la Vella: Casal i Vall, 1974.

LÓPEZ, Esteve; PERUGA, Joan. *Diplomatari de la vall d'Andorra. Segle XIX*. Andorra: Govern d'Andorra, 1994.

LÓPEZ MUNTANYA, E.; PERUGA GUERRERO, J.; TUDEL FILLAT, C. *L'Andorra del segle XIX. De la Nova Reforma a la Revolució del 1881*. Andorra: Conselleria d'Educació i Cultura, 1988.

MARQUÈS I OSTE, Nemesi. *La reforma de les institucions d'Andorra (1975-1981). Aspectes interns i internacionals*. Lleida: Virgili i Pagès, 1989.

MASSA SARRADO, Joan. «La Memòria». A: Diversos autors. *250 aniversari del Manual Digest*. Andorra: Govern d'Andorra, Ministeri de Turisme i Cultura, 1999.

PETERS, Guy. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional de la ciencia política*. Barcelona: Gedisa, 2003.

PUIG, Antoni. *Polítar Andorrà*. Edició de L. Armengol, M. Mas i A. Morell. Andorra: Conselleria d'Educació i Cultura, 1983.

RIBERAYGUA ARGELICH, Bonaventura. *Les valls d'Andorra. Recull documental*. Barcelona: Bosch, 1946.

ROMÁN MARTÍN, Laura. *El nou estat andorrà. Un estudi jurídic*. Andorra: Institut d'Estudis Andorrans, 1999.

VALLS I TABERNER, Ferran. *Privilegis i ordinacions de les valls d'Andorra*. Barcelona: Càtedra d'Història del Dret i de les Institucions / Màlaga: Facultat de Dret, 1990.

VELA PALOMARES, Susanna. *Diplomatari de la vall d'Andorra. Segle XV*. Andorra: Govern d'Andorra, 2002.

SECCIÓ CINQUENA

*Prosopografia i anàlisi social  
de les assemblees representatives*

SECTION V

Prosopography and social analysis  
of the representative assemblies

La ponència del professor Neithard Bulst (Universitat de Bielfeld), corresponent a aquesta secció, no es publica ja que l'organització no ha pogut obtenir-ne el text.

*The report of professor Neithard Bulst (University of Bielfeld), corresponding to this section, is not published here because the organization has not been able to obtain the text.*

## *Prosopographic analysis of the parliamentary members of Vasconia (1876-1939)*

J. AGIRREAZKUENAGA, J. GRACIA, F. MARTINEZ, M. URQUIJO, L. VALVERDE,  
E. ALONSO, S. SERRANO, A. DELGADO, *University of the Basque Country*

### **Introduction**

The aim of this paper is to present the research project that will culminate in the elaboration of the *Biographical Dictionary of the Parliamentary Members of Vasconia for the period corresponding to the Restoration and the Second Republic*. The project is receiving financial support from the Basque Parliament and is being jointly managed by the Parliament and the University of the Basque Country.

The project is directed and carried out by a team of lecturers and researchers from the Department of Contemporary History; this team has an accumulated experience of fourteen years in parliamentary history and biographical studies. In 1990, work was initiated on the *Diccionario biográfico de los Parlamentarios de Vasconia (1808-1876)* [Biographical Dictionary of the Parliamentary Members of Vasconia (1808-1879)], which was published in 1993. That project, also financed and published by the Basque Parliament, was the antecedent of the research presented today.

The conclusions and most relevant methodological aspects of the dictionary were presented at the “63<sup>rd</sup> International Conference of the International Commission for the History of Representative & Parliamentary Institutions”, held in Camerino (Italy) in the summer of 1993. They are described in the contribution entitled ‘Spanish parliamentary prosopography during the rise of the liberal revolution (1808-1876)’, which was included in the Conference Proceedings published in 1996.

To that research have since been added the *Diccionario biográfico de los Diputados Generales, Burócratas y Patricios de Bizkaia (1800-1876)* [Biographical Dictionary of the General Deputies, Bureaucrats and Patricians of Bizkaia (1800-1876)], published by the *Juntas Generales* of Bizkaia in 1995, as well as its counterpart for the province of Álava, *Diccionario de los Diputados Generales, Consultores y Secretarios de Gobierno de Álava* [Dictionary of the General Deputies, Consultants and Government Secretaries of Álava], publication of which is underway. The aim of both works was to study the life and work of those directing the politico-administrative management

of Álava and Bizkaia in the nineteenth century. At the level of local administration, the research team has published the *Diccionario biográfico de los alcaldes de Bilbao y gestión municipal en tiempos de la revolución liberal e industrial (1836-1901)* [Biographical Dictionary of the Mayors of Bilbao and Municipal Management at the Time of the Liberal and Industrial Revolution (1836-1901)]. The corresponding biographical dictionary for Bilbao for the period of the Restoration and the Second Republic is to be published shortly.

The workings of the political system during the Restoration and the Second Republic have attracted the interest of many historians in recent decades. With the renewed interest in political history, a multitude of works have appeared on political parties, social movements, collective action, elections, and such significant elements of the political machinery as political clientage [*caciquismo*]. For the reigns of Alfonso XII and Alfonso XIII, it is unquestionably this latter aspect and its influence on the electoral processes of the period that has aroused most interest, while for the republican period the central issue for many researchers has been the role of the mass political parties and the different trade unions and their attempts to reform or change the social and political situation of the time. An exhaustive review of the latest works on these issues far exceeds the scope of this communication; mention can, however, be made of the work directed by José Varela Ortega in 2001, bringing together the different examples of political clientage during the *Alfonsina* Restoration, and providing an abundant bibliography. In the case of the Second Republic, studies have continued on the ensemble of parties, political and trade union organisations, which emerged at that time, in addition to regional, county and local studies seeking to provide more detailed analysis. Among the most recent general works serving to complete our knowledge of political parties little studied until recently, are, for example, the work of Nigel Townson on republicanism, Luis Iñigo Fernández on the Liberal Republican Right, and González Cuevas on *Acción Española*. These works complete the more well known, classic studies on socialism, Carlism, etc.

Since the 1990s, another subject to develop and complement the above mentioned approaches was analysis of the role played by parliamentary institutions – in Spain the Congress and also the Senate during the Restoration – within the political system, together with prosopographical study of the human collective involved in these institutions. These approaches run counter to the viewpoint that the Parliament was in crisis or deficient in its workings, a view which was deeply rooted amongst many nineteenth and twentieth-century politicians and has come down to the present. The new studies have tended to evaluate the true measure of the role played by the Congress and the Senate as representative institutions, analysing their specific characteristics and functional problems, how they served as the point of confluence of diverging social and economic interests, and their more or less intense legislative activity seeking solutions to the problems of Spanish society. Within this work, study of the political class and its parliamentary activity, beyond its well known role as electoral ‘bosses’ [*caciques*], emerges as another key to the workings of the Spanish political system.

‘Parliament and Politics in Contemporary Spain’, a monographic issue of the *Revista de Estudios Políticos* (no. 93, July-September 1996) served to highlight the re-

search that had been carried out up until then into the representative institutions of the nineteenth and twentieth centuries, in both their institutional and prosopographic facets. This was followed two years later by another edition of a book edited by Mercedes Cabrera (1998), centring exclusively on the monarchy of Alfonso XII between 1913 and 1923, years that saw the break up of the pact and bipartite politics that had characterised the previous period. Together with Fernando del Rey, Mercedes Cabrera has recently published another work questioning the view which sees the Parliament solely as a defender of the interests of large capital and property. Studies of the role played by the Parliament in the Second Republic are less numerous than those for the Restoration period; however, articles such as those by Mercedes Cabrera and Manuel Álvarez Tardío, underline its importance and analyse the internal organisational keys underlying its frequent inefficient decision-making.

This revival of studies on parliamentarianism has proceeded in parallel with another line of research which has produced different biographical dictionaries with studies of the national political elite. In addition to the research group directing the project presented here, whose works on the nineteenth century and other spheres such as the Provincial Deputations and the City Councils have already been cited, the group directed by Pedro Carasa studying the Parliaments of Castilla y León during the Restoration opened up a path that has been extended to include other autonomous regions, such as Galicia and Cantabria, while other projects are underway in Catalonia and Andalucía.

## **1. The research team and the theoretical background**

The Dictionary of the Parliamentary Members of Vasconia project is currently being carried out by the authors of this contribution. Given the wealth of the sources for this period, the team has undertaken to construct the biographical dictionary and at the same time compile microbiographies within the same spatial and temporal context, incorporating the social complexity required by individual biography in a prosopographical analysis. The political and social dimension implicit in electoral competition and their interaction, reflected in election results, constitutes privileged information in the individual biography. For this reason, reference will be made not only to the persons obtaining the parliamentary seats, but also to defeated candidates; by this means, we aim to enrich the merely statistical, numerical dimension to which analyses of representative elites can be reduced. The scale of values and other expressions adjacent to the concept of political society that the parliamentary members might express will also be emphasised in the microbiographies. In short, our prosopography will contain a qualitative contribution and aims to contribute to analysis of political society from the angle of the social and political experience of the parliamentary members, and a reading of political action from this perspective.

The research team are members of the Department of Contemporary History at the University of the Basque Country. They have extensive experience in the social and political history of personalities from the upper and lower classes of the nineteenth and twentieth centuries.



## 2. Methodology and sources for prosopographical research

### 2.1. METHODOLOGY

Faced with the diversity often characterising such choices, it was decided to establish the merely geographical as a basic criterion, that is, only those parliamentary members who were elected to represent the districts of Álava, Bizkaia, Gipuzkoa and Navarre, were chosen, independently of their place of birth. Thus, natives of those areas who were elected for other provinces have been excluded. From this basis, an attempt is made to write the biography of the elected parliamentary members of Vasconia, that is, both the members who did not, for whatever reason, finally occupy their seat, and those who were elected for several electoral districts, including a Basque one, but did not finally opt for the latter.

To identify and quantify the parliamentary members under study, the documentation available in two basic sources for the study of parliamentarianism was then consulted: the Archive of the Congress of Deputies and the Archive of the Senate. Furthermore, the information obtained was compared with that offered in the *Diario de Sesiones* of the *Cortes*, and in the *Estadística del personal y vicisitudes de las Cortes y de los Ministerios de España*. This was to rectify certain omissions and errors that were detected in the course of consulting both archive sources.

But before proceeding to the actual biographical research, it must be understood that the biography constitutes the final point of a research process that goes beyond the accumulation of information on the personalities under study. Starting from this premise, a necessary preliminary phase is the creation of what has been termed the Archive of Parliamentary Members of Vasconia [*Archivo de Parlamentarios de Vasconia*], which has a twofold function: firstly, that of serving as a logical basis for the projected biographies; and secondly, to register information that will also contribute to future research in the subject. From this angle, the Archive of Parliamentary Members is envisaged more as a research tool in the history of Basque and Spanish parliamentarianism.

Computerised databases of two types will be included in this Archive:

- Supporting databases, containing information of a more generic nature. For example, administrative councils and boards of directors of major companies, institutions and economic bodies, banks and railway companies, newspapers, magazines and socio-cultural institutions, and results of elections held during the period under study, in order to sketch the profile of those involved and the political context of the period.
- Other more strictly biographical databases, in which individualised, nominal forms will include:
  - Important dates in the life of the subject and his family: dates of birth and death, family links and relations, residence.
  - Education and professional activity: level of education, academic record, career and professional activity.
  - Economic status: inheritance and income, business affairs and activities.

- Politico-administrative management activity: political and administrative posts held.
- Parliamentary activity: electoral process and nomination, parliamentary positions, parliamentary commissions and interventions, motions and proposals.
- Scientific, literary and/or journalistic activity: works, works in collaboration with others, directive functions.
- Socio-cultural activity: participation in recreational and/or cultural associations.

This document archive will be supplemented by an image archive, registering portraits and signatures of the Basque parliamentary members, and thus serving to identify them.

By integrating these databases, detailed information will be obtained for the corresponding biographies. The biographies will follow the structure set out on the biographical filing cards. As mentioned above, it is hoped that this Archive, due both to its conception and design, will prove of use for a variety of different types of research.

## 2.2. BIBLIOGRAPHICAL AND ARCHIVE SOURCES

Preparing the biographies of the Parliamentary Members of Vasconia (1876-1939) involves searching, selecting and registering the information contained both in original sources and in the general and specific bibliography that is available.

The general bibliography proceeding from the ABEPI, the *Enciclopedia Universal Illustrada Europeo-Americana* and the works of Jaime del Burgo and Antonio Palau y Dulcet, are basically supplemented in the Basque case with that provided by the compilation of Jon Bilbao, the *Enciclopedia General Illustrada del País Vasco*, and the computerised catalogues of the *Centro de Patrimonio Documental de Euskadi* [Centre of Documentary Patrimony of the Basque Country] (Bergara) and the *Fundación Sancho el Sabio* (Vitoria). To the information coming from this general bibliographical search, will be added data drawn from the long list of specialised works, which cannot be enumerated here due to limitations of time and space.

In a subsequent phase, the documentation available from different archive sources will be studied. The Congress and Senate Archive files are essential for reconstruction of the electoral processes and the parliamentary life of the biography subjects. In the case of the Senate, this information is supplemented by birth and/or death certificates and the economic and politico-administrative certification presented by the Senators in question.

The *Archivo General Militar* of Segovia provides a professional biography of the individual in question, with annexed documentation on his family relations, patrimony and other posts held. In the case of subjects who were members of the Civil Administration of the State, sources are diverse, as the files of the corresponding Ministry and functionaries are available. The latter are available in the *Archivo Histórico Nacional*, the *Archivo General de la Administración* of Alcalá de Henares and the *Archivo de la Dirección General de Tesoro y Política Financiera* [Archive of the General Directorate of the Treasury and Financial Policy].

The university archives also offer data beyond the strict sphere of academic career, enabling us to reconstruct the subject's family milieu. Hence, the Archives of the *Universidad Complutense* of Madrid, and the *Universidades* of Valladolid, Salamanca and Zaragoza are key elements. The same is true for the archives of the scientific academies.

With respect to the public archives of the Basque institutions, although they do not provide personal files enabling us to reconstruct the political career of the subjects, there is abundant documentation in the different funds and sections of the four Deputations; essentially information can be drawn from the minutes of the Deputation and the *Juntas Generales*, polls and censuses, lawsuits and appeals.

The Civil Register, the Register of Urban and Mercantile Property, the municipal archives, archives of businesses, Professional Colleges, and the funds available in cultural and recreational societies... all widen the possibilities for deeper knowledge of the lives of the parliamentary members under study. In some cases, this knowledge will be further enhanced by private family archives.

### 3. First approaches

The division of the four provinces of Vasconia into electoral districts must be borne in mind, together with changes occurring over the period in question, since these factors determine the number of representatives elected in each electoral contest.

During the Restoration the general trend was to maintain the uninominal electoral districts. The Electoral Law of 1878 upheld the spatial distribution established by the *Sexenio*, specifically the Law of 1 January 1871. This divided the provinces into two or more electoral districts, for which a single representative was elected by simple majority. The Law of 1878 laid down a series of changes, creating new plurinominal districts, including Pamplona, which from then onwards would elect three deputies to the *Cortes*. From 1871, the province of Navarre had been divided into seven electoral districts (Aoiz, Baztán, Estella, Olza, Pamplona, Tafalla and Tudela). This division only affected the general election of 1876, and some partial elections that followed it, since from 1878 the new division of the province was established as follows: the districts of Baztán, Olza and Pamplona were recast in the new district of Pamplona, while the uninominal districts of Aoiz, Estella, Tafalla and Tudela were maintained with slight modifications. In spite of the changes, seven deputies continued to be elected to the *Cortes* at each electoral summons (Layana, 1998: 67-78).

In the remaining three provinces, all the districts were uninominal during the Restoration period. Between 1876 and 1891, the province of Álava was divided into the districts of Vitoria and Amurrio. The two deputies to the *Cortes* who represented them were joined by a third when the district of Laguardia, which included the whole of the south of the province, was created in 1891. To the three deputies for Álava must be added the five that were elected in Gipuzkoa from 1885. That year saw creation of the district of Zumaya with a part of the territory of the districts of Bergara and Azpeitia, which together with San Sebastian and Tolosa had elected the four representatives of the province until then. In Bizkaia, evolution of the spatial elec-

toral division was more complex. From the start of the reign of Alfonso XII, the province comprised four districts: Bilbao, Balmaseda, Gernika and Durango. In 1884, the district of Markina was created with the aim of counteracting Carlist power in the district of Durango and increasing monarchical power in the province. Later, in 1896, the electoral district of Baracaldo was created, in order to provide the industrialist Adolfo Gabriel Urquijo Ibarra with a district in which to be elected. Hence from that year onwards, six deputies were elected to the *Cortes* by the province of Bizkaia (Real, 1991; 117-123).

The proclamation of the Second Republic represented a caesura in the electoral division of the provinces. During the reigns of Alfonso XII and Alfonso XIII all of the electoral districts, save that of Pamplona, had been uninominal, whereas during the Republic all of the electoral districts were plurinominal and elected more than one representative. By this means republican electoral legislation sought to limit the political clientage that had operated in the uninominal districts during the Restoration, preventing representation for other minority political forces. In the Decree of Modification of the Electoral Law of 1907, enacted on 8 May 1931, it was already clearly affirmed that 'the Government has been unable to forget the grave consequences for the purity of suffrage offered by the Electoral Law in force, which by establishing the system of majorities for small unipersonal districts, left a broad channel open for compulsion by political bosses (*caciques*), for purchase of votes and all the corrupt practices that are so well known.' (Rueda, 1998: 179).

The new electoral legislation of the republican regime (Decree of 8 May 1931) established that the basic electoral unit would be provincial circumscriptions, although it made it possible for cities with over 100,000 inhabitants to have their own electoral district separate from the provincial one. Within these units it laid down that there should be one deputy to the *Cortes* for every 50,000 inhabitants, and also left a door open for some representation of minorities by imposing the corrected majority election system. Following this ratio of representatives to inhabitants, a single circumscription was created in the province of Álava, for which two representatives were elected. In Gipuzkoa, representation rose to six deputies and in Navarre, seven. In the case of Bizkaia the province was divided into two clearly differentiated parts. On the one hand, there was the capital, which included a triangle whose vertices were located in Arrigorriaga, Muskiz and Plentzia, and including all of Greater Bilbao. Six deputies were elected here. The remainder of the province became the electoral circumscription of Bizkaia with a further three deputies (Granja, 1986: 185-190).

Having set out the distribution into districts of the Basque provinces and the theoretical number of parliamentary seats to be occupied, we can now offer the first data on the parliamentary members whose biographies are to be written. This group comprised 315 individuals, some of them well-known due to the extent of their political activity, as in the cases of Manuel Azaña, Indalecio Prieto and José Antonio Aguirre; others, however, restricted their activity to the local sphere.

Given the structure of the Parliament, bicameral during the Restoration and unicameral during the Second Republic, the lesser numerical weight of Senators as opposed to the Deputies, which came to double the former, is logical. Amongst other

factors, it is worth pointing to the fact that many Basque Senators were members of the nobility, in line with the general pattern for this Chamber in other periods.

BASQUE PARLIAMENTARY MEMBERS DURING THE RESTORATION (1876-1923)<sup>1</sup>

| <i>Province</i> | <i>Congress</i> | <i>Senate</i> | <i>Congress and Senate</i> | <i>Total</i> |
|-----------------|-----------------|---------------|----------------------------|--------------|
| Álava           | 17              | 13            | 10                         | 40           |
| Bizkaia         | 41              | 20            | 13                         | 74           |
| Gipúzkoa        | 49              | 31            | 11                         | 91           |
| Navarre         | 50              | 20            | 12                         | 82           |
| Total           | 157             | 84            | 46                         | 287          |

The smaller population of Álava and the consequently smaller number of electoral districts entailed a lower level of parliamentary representation than the remaining Basque provinces.

On the other hand, there is also a clear differentiation in the representation of the Deputies to the *Cortes*, some of their names being strictly limited to the period of the Restoration, while 'new faces' took over during the Republic. We can thus talk of a break in the continuity of parliamentary representation.

BASQUE PARLIAMENTARY MEMBERS ELECTED  
DURING THE REPUBLIC (1931-1939)

| <i>Province</i> |    |
|-----------------|----|
| Álava           | 4  |
| Bizkaia         | 18 |
| Gipuzkoa        | 13 |
| Navarre         | 12 |
| Total           | 47 |

1. A strictly territorial criterion has been followed in the preparation of this table, taking into account the Deputies and Senators of each of the provinces and hence counting twice the parliamentary members who were elected in two different provinces. In this latter case, we find Adolfo Urquijo Ibarra, Deputy for Bizkaia for the electoral district of Barakaldo in 1896 and Senator for Gipúzkoa in 1910, as well as Esteban Bilbao Eguía, Deputy for Gipúzkoa in the district of Tolosa in 1916 and 1918, Deputy for Navarre in the district of Estella in 1920 and Senator for Bizkaia in 1919.

## Bibliography

ALVAREZ TARDIO, Manuel (2003), 'El Parlamento en la Segunda República española (1931-1936)', in *Actas del Seminario sobre el Parlamento en el Tiempo*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, enero de 2003.

BARREIRO Xosé Ramón (ed.); LOPEZ B.; MINGUEZ J. L., *Parlamentarios de Galicia, biografías de diputados e senadores (1810-2001)*, A Coruña, Real Academia Galega, 2002, 2 vols.

BURGO, J. del., *Fuentes para la Historia de España. Bibliografía del siglo XIX. Guerras carlistas. Luchas políticas* "Prólogo" by Federico Suárez Verdaguer, 2nd edition, Pamplona, Imprenta de Navarra, 1978.

CABRERA, Mercedes (1995a), 'Las cortes republicanas', in *Ayer*, no. 20, p. 13-47.

CABRERA, Mercedes (1995b), 'El Parlamento en la crisis de la Monarquía de la Restauración y en la Segunda República', in *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, no. 21, p. 55-81.

CABRERA, Mercedes (ed.) (1998), *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la restauración (1913-1923)*, Madrid, Taurus.

CABRERA, Mercedes; DEL REY REGUILLO, Fernando (2002), *El poder de los empresarios*, Madrid, Taurus.

CARASA, Pedro (ed.) (1997): *Élites castellanas de la Restauración. Diccionario biográfico de Parlamentarios castellanos (1876-1923)*, 2 vols., Salamanca, Junta de Castilla y León.

FERNANDEZ DOMINGUEZ, Arturo (1992), *Leyes electorales españolas de Diputados a Cortes en el siglo XIX. Estudio histórico y jurídico-político*, Madrid, Civitas.

FERRER MUÑOZ, Manuel (1992), *Elecciones y partidos políticos en Navarra durante la segunda República*, Pamplona, Gobierno de Navarra.

GARCIA-SANZ, Angel (1996), *Diccionario biográfico de los Diputados Forales de Navarra (1841-1931)*, Pamplona, Gobierno de Navarra.

GARRIDO Aurora (ed.); ESTRADA M.; GARRIDO A.; GARRIDO L.; SANTOVEÑA A.; SANZ J.; SERNA M., *Diccionario biográfico de los parlamentarios de Cantabria. 1902-2002*. Santander, Parlamento de Cantabria, 2003, 692 p.

GONZALEZ CUEVAS, P. C. (1998), *Acción Española. Teología política y nacionalismo autoritario en España (1913-1936)*, Madrid, Tecnos.

GRANJA, José Luis de la (1986), *Nacionalismo y II República en el País Vasco. Estatutos de autonomía, partidos y elecciones. Historia de Acción Nacionalista Vasca: 1930-1936*, Madrid, Siglo XXI / CIS.

IÑIGO FERNÁNDEZ, Luis (2000), *La Derecha Liberal en la Segunda República española*, Madrid, UNED.

LAYANA ILUNDAIN, César (1998), *Elecciones generales en Navarra 1876-1890*, Pamplona, Universidad Pública de Navarra.

PABLO, Santiago de (1989), *La 2.ª República en Alava. Elecciones, partidos y vida política*, Bilbao, UPV/EHU.

PALAU CLAVERAS, A. *Addenda & Corrigenda o volumen complementario del tomo primero del Manual del librero hispanoamericano de Antonio palau Dulcet*, Barcelona, Palau & Dulcet, 1990.

PALAU CLAVERAS, A. *Índice alfabético de títulos-materias, correcciones, conexiones y adiciones del Manual del librero hispano-americano de Antonio Palau y Dulcet*, Ampuries-Oxford, Palacete Palau Dulcet-The Dolphin Book, 1981-1987; 7 vols.

PALAU CLAVERAS, A. *Manual del librero Hispano-americano. Bibliografía general española e Hispano-americana desde la invención de la imprenta hasta nuestros tiempos con el valor comercial de los impresos descritos*, 2nd edition, Barcelona-Oxford, Librería Anticuaria de A. Palau-The Dolphin Book, 1948-1977; 20 vols.

REAL CUESTA, Javier (1991), *Partidos, elecciones y bloques de poder en el País Vasco. 1876-1923*, Bilbao, Universidad de Deusto.

RODRÍGUEZ RANZ, José Antonio (1994), *Guipúzcoa y San Sebastián en las elecciones de la II República*, San Sebastián, Kutxa.

RUEDA, José Carlos (editor) (1998), *Legislación electoral española (1808-1977)*, Barcelona, Ariel.

TAPIZ, José M.<sup>a</sup> (2001), *El PNV durante la II República: organización interna, implantación territorial y base social*, Bilbao, Fundación Sabino Arana.

TOWNSON, Nigel (2002), *La república que no pudo ser*, Madrid, Taurus.

VARELA ORTEGA, José (ed.) (2001), *El poder de la influencia. Geografía del caciquismo en España (1875-1923)*, Madrid, Marcial Pons / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.



# *Prosopografía de las Juntas Generales y de los diputados provinciales de Bizkaia en la crisis foral. Cambio y continuidades*

EDUARDO J. ALONSO OLEA Y GREGORIO CASTAÑO SAN JOSÉ,<sup>1</sup> *Universidad del País Vasco*

## **Introducción**

Uno de los momentos más convulsos de la historia contemporánea vasca –y española– fue sin duda el final de la última guerra carlista. En un momento de evidente zozobra política –pese al triunfo armado liberal– el presidente del gobierno A. Cánovas del Castillo se tuvo que enfrentar, entre muchos otros, al enquistado problema foral con las provincias vascongadas. Sin saberlo estaba solucionando una faceta del mismo, pero sin duda plantando las semillas de otros problemas futuros.

Durante los agitados meses de la «crisis foral» (1876-1878), el régimen foral vizcaíno entró en proceso evidente de disolución. Sin embargo, encontramos una continuidad entre el personal político de las extintas instituciones forales y las nuevas provinciales.

El viejo Señorío fue dotado de una nueva institución (la Diputación provincial), nivelándole, en principio, al resto de provincias españolas. Pero, gracias al concierto económico, dispuso de una amplia autonomía económico-administrativa en materia fiscal y de gestión pública.

En esta comunicación pretendemos analizar desde una perspectiva prosopográfica la continuidad y el cambio de este proceso, tan rápido como intenso en lo aparente, pero que generó unas «maneras» forales; y no sólo a corto plazo, sino que constantemente nos remiten al estatus foral que históricamente había tenido Bizkaia.

1. La realización de este trabajo ha sido posible gracias a la financiación del Gobierno Vasco, a través de una beca del Programa de formación de investigadores del Departamento de Educación, Universidades e Investigación.

## 1. De los tiempos forales a los concertados. La crisis foral

Aunque no sea éste el sitio para hacer un detallado análisis del periodo, muy complejo por otra parte, creemos que hay que detallar las claves institucionales del cambio político desarrollado entre 1876 y 1878 para entenderlo.

Como primer punto de apoyo diremos que los fueros vascos, diversos en su interior pero homogéneos en su vertiente externa, configuraron el entramado institucional vasco durante toda la edad moderna y parte de la contemporánea, e incluso, saltando un siglo, continúan siendo parte esencial del edificio institucional actual en la comunidad autónoma vasca, siendo éste, y sus derivaciones como el concierto económico, una de sus principales peculiaridades en el contexto del Estado de las autonomías producto de la Constitución española de 1978.

Pero vayamos al pasado; es ampliamente sabido que el mosaico jurisdiccional caracteriza la organización de los reinos europeos medievales, mosaico que a lo largo de la edad moderna fue simplificándose en la medida en que las monarquías absolutas se fueron imponiendo y, por lo tanto, limitando las jurisdicciones ajenas (nobleza, clero, gremios...). Pues bien, en España, en el reino de Castilla encontramos el mismo proceso, con diferentes tiempos y características distintivas, pero genéricamente uniforme en el contexto europeo.

Sin embargo, esta uniformización en lo formal tuvo un pero, una excepción de magnitud creciente en una zona periférica del reino como fue el País Vasco. Desde la alta edad media se había ido configurando un espacio jurisdiccional integrado en el reino de Castilla pero con caracteres propios: las provincias de Álava y de Gipuzkoa y el señorío de Bizkaia, que por una casualidad hereditaria, desde mediados del siglo XIV se integró en las posesiones del rey castellano. A caballo entre fines de la edad media y comienzos de la moderna estos territorios se fueron dotando de unos corpus jurídicos que abarcaban, con variaciones, mucho más que una mera planta política diferente o peculiar, contaban, como es el caso vizcaíno, con un derecho civil propio, distinto al castellano, que se pone por escrito en los fueros, el Viejo de 1452 y el Nuevo de 1526, que dicho sea de paso continúa vigente (con modificaciones derivadas del proceso de codificación y de cambio institucional) hoy en día.

Pero no nos vamos a ocupar del problema del derecho privado, sino del público.

En efecto, desde fines de la edad media el señorío de Bizkaia, espacio geográfico que analizamos, se va a conformar como una suma compleja de jurisdicciones: las Encartaciones, el Duranguesado, la Tierra Llana y las Villas y Ciudad.

Navarra, un reino cristiano como Aragón o Castilla, tuvo su propia evolución dentro de la órbita castellana; pero no hay que olvidar que, como tal reino, mantuvo sus propias instituciones (Cortes estamentales, Diputación, virrey, etc. ), hasta que en 1841 se arbitró su integración en el Estado liberal, por medio de la ley paccionada.

## ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE BIZKAIA. 1040-1876

Este mosaico geográfico corresponde a un mosaico jurisdiccional. Las Encartaciones, por ejemplo, van a mantener una gran variabilidad interna en la jurisdicción criminal, mientras que las villas y ciudad, entre el Ordenamiento de Chinchilla y la Concordia de 1630,<sup>2</sup> van a estar separadas del Señorío.

Como puede observarse, el entramado jurídico-institucional del régimen foral vizcaíno está constituido por todo un conglomerado de asambleas y juntas corporativas,<sup>3</sup> a saber, instituciones locales, juntas territoriales, instituciones centrales con una estructura piramidal que se reparte de la siguiente manera:

3. Además de las citadas, se hace necesario resaltar una serie de juntas corporativas (que no destacaban por su condición política, sino económica; efectivamente estamos hablando de verdaderos grupos de presión, que eran consultados en las decisiones que tenían que ver con la economía de la provincia), nos referimos al Consulado de Bilbao, dueños de ferrerías, etc.).

- *Las instituciones locales*: ya fueran de tipo urbano (como las villas), o de tipo rural (anteiglesias, cofradías, parroquias, etc.), se encontraban en la base de la pirámide institucional. Aún siendo las unidades territoriales más pequeñas, se regían de manera autónoma, aunque estaban tuteladas por las instituciones centrales de cada comunidad o funcionarios reales. Estas entidades se regían según sus propias ordenanzas.
- *Las juntas territoriales*: entidad intermedia (llamadas *valles* en Gipuzkoa, *merindades* en Bizkaia, *cuadrillas* en Álava. Estas entidades eran el resultado de la unión de los pueblos para, así, organizar y gestionar sus servicios y necesidades. En Bizkaia las Juntas de Merindad perviven durante la época moderna por lo menos: la Junta de Merindad de Durango y la Junta de Avellaneda de las Encartaciones. Las juntas territoriales fueron perdiendo paulatinamente importancia a favor de las instituciones centrales del Señorío (las Juntas Generales de Gernika).
- *Las instituciones centrales*: representan el vértice superior de la pirámide institucional. La Junta General<sup>4</sup> era una asamblea representativa formada por un conjunto de individuos nombrados, por las anteiglesias, villas y ciudad, para dirigir los asuntos de la colectividad, en este caso de Bizkaia. Como asamblea representativa de toda la provincia, constituía su poder supremo.

Esta variopinta construcción política persistió no sólo durante la edad media, sino que alcanzó hasta la edad contemporánea; y puesto que en el centro de todo el edificio institucional se encontraban las Juntas Generales de Bizkaia, vamos a estudiar su composición y su funcionamiento internos:

Los junteros se reunían en la villa de Gernika cada dos años, además de posibles convocatorias extraordinarias, en caso de ser necesario. A finales del siglo XVIII estaban formadas por 101 representantes. Esta institución era el fiel reflejo de la enmarañada configuración territorial de la provincia, ya que en ella estaban representadas las distintas entidades territoriales: la Tierra Llana, las Encartaciones, el Duranguesado, y las villas y ciudad:

- *La Tierra Llana*: disponía en la Junta de setenta y dos representantes (uno por cada anteiglesia de la Tierra Llana; todo el Señorío menos Encartaciones y Duranguesado), vertebraba su organización, territorialmente, por las merindades, y, en el ámbito local, por las anteiglesias. Las merindades estaban formadas por varias anteiglesias, y se organizaban en torno a funcionarios judiciales nombrados por el rey<sup>5</sup> y la Junta de Merindad formada por los desig-

4. La configuración de las Juntas Generales de Bizkaia estuvo marcada por las últimas pugnas de origen medieval (denominada «lucha de bandos») entre los parientes mayores a lo largo del siglo xv. Estableciéndose dos bandos, Gamboinos y Oñacinos, que tenían que ver con el enfrentamiento entre la modernidad y el sistema feudal. Es por ello que los cargos dentro de las Juntas Generales se duplicaron por dos, al mismo tiempo que el propio «parlamento provincial» estuvo dividido en junteros de uno bando y otro. Esta especial configuración se mantuvo hasta 1876, aunque ya había perdido toda su justificación originaria.

5. PÉREZ NÚÑEZ, Javier. *La Diputación Foral de Vizcaya. El régimen foral en la construcción del Estado liberal (1808-1868)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 15.

nados de los pueblos, mientras que las anteiglesias eran organizaciones rurales, en las que se reunían los vecinos en asambleas. Según García de Cortazar llegaron a institucionalizarse, en el siglo xv, como la organización básica de las Juntas Generales.<sup>6</sup>

- *Las Encartaciones*: formada por los concejos<sup>7</sup> que integraban la Encartación, disponían de una amplia autonomía jurisdiccional, tanto en lo civil como en lo criminal. Su órgano representativo se encontraba en las Juntas de Avellaneda, eligiéndose un representante para ser enviado a las Juntas de Gernika.
- *El Duranguesado*: estaba compuesto por doce anteiglesias, disponía de una organización muy parecida a la de la Tierra Llana y Encartaciones. La Junta de Merindad se reunía durante las sesiones ordinarias en Astola, y en las extraordinarias en Gerediaga. El Duranguesado desapareció como organización territorial autónoma en 1628, cuando se incorporó definitivamente al Señorío. Su representación en la Junta General se reducía a un solo juntero.
- *Las villas y ciudad*:<sup>8</sup> las veintiuna villas y ciudad disponían de una organización autónoma, se encontraban enclavadas entre las entidades territoriales antes citadas, sus organizaciones estaban regidas por sus cartas pueblas o cartas de fundación. Sus órganos de gobierno eran los ayuntamientos, compuestos por uno o varios alcaldes con atribuciones similares a las de un juez de primera instancia. También, junto al alcalde, se encontraba el regidor (con atribuciones económicas). Cada una de las villas y ciudad disponían de un representante en la Junta de Gernika.

Finalmente, los ciento un junteros se completaban con el representante de las Encartaciones, que no votaba en algunos asuntos, como era la designación de los diputados generales.

Ya hemos podido comprobar que en las Juntas Generales estaban representadas todas las entidades territoriales de Bizkaia. Es necesario desmitificar esa tesis sostenida por la historiografía foralista (romántica) del siglo xix, que nos hablaba sobre el igualitarismo vasco, cuyo principal baluarte eran las Juntas de Gernika, que representaba el régimen foral. Más bien al contrario, si echamos un vistazo a la geografía vizcaína nos podremos percatar de que mientras la villa de Bilbao representaba el 10% de la población (con 32.734 habitantes en 1877), únicamente tenía un representante en la Junta, mientras que Rigoitia (mucho más pequeño, con 1.253 habitantes en el mismo censo) disponía también de un juntero. Lo mismo podríamos decir de la representación de la Merindad de Durango y de las Encartaciones, cada una de ellas con un juntero, situación que se mantuvo hasta 1876, a pesar de que

---

6. GARCÍA DE CORTÁZAR, Fernando y MONTERO, Manuel. *Historia de Vizcaya*. San Sebastián: Txertoa, 1986, vol. 1, p. 72 y sig.

7. Concejos de Güeñes, Zalla, Gordejuela, Sopuerta, Galdames, Arcentales, Trucíos, Carranza y los Cuatro y Tres Concejos del valle de Somorrostro (por un lado, Musques, Ciérvana, Abanto de Yuso y Abanto de Suso, y por otro lado, Santurce, Sestao y San Salvador del Valle).

8. Las villas y ciudad eran: Bermeo, Bilbao, Durango, Orduña (ciudad), Lekeitio, Guernica, Valmaseda, Plencia, Portugalete, Marquina, Ondárroa, Ermua, Elorrio, Villaro, Munguía, Larrabezúa, Miravalles, Guerraiza, Rigoitia, Ochandiano y Lanestosa.

hubiera varios intentos de reforma. De todo ello podrá bien fácil deducirse que el elemento rural va a prevalecer sobre los intereses de la burguesía mercantil situada en las poblaciones urbanas.

Por otro lado, una vez vistos los desajustes territoriales, y al hilo de las teorías foralistas queda por referirse a quiénes iban a las Juntas: en principio los junteros o procuradores (elegidos por los ciudadanos) como delegados en la Junta General gracias a un poder otorgado, en virtud del cual podrían llegar a acuerdos sobre los asuntos para los que había sido otorgado dicho poder, y no pudiendo tratar sobre aquello que no tuvieran permiso.

Los procuradores eran los vecinos de las anteiglesias y de las villas, solían ser sus alcaldes sobre todo, y en menor medida síndicos y regidores. También podía darse el caso de representantes que no ostentaban ningún cargo público, pero que eran personas altamente cualificadas por su condición dominante en su comunidad, bien económica o social. Se tenía que elegir a uno o dos apoderados, aunque solo tenía derecho a votar en las Juntas uno de los dos; para que valiera el voto los dos debían estar de acuerdo, en caso de no haber unanimidad el voto quedaba anulado.<sup>9</sup>

Esta institución representativa tenderá a la «aristocratización», no solo por los requisitos para formar parte de ella (vecino con casa abierta, residencia en el pueblo la mayor parte del año, o bien ser propietario en el mismo pueblo de una finca raíz, cuya renta no fuera menor a la de cincuenta ducados al año, desde luego, era preciso haber nacido en Bizkaia, ser descendiente de ella o avecindado con una antigüedad de cinco años), sino porque ya en 1732 se acuerda en las Juntas que los apoderados no tuvieran «ninguna restricción de sus repúblicas»,<sup>10</sup> con lo que se dejaba en unos pocos, decisiones que afectaban a toda una comunidad, de ese proceso de «aristocratización» del sistema foral vizcaíno era también reflejo la amplia periodicidad de las reuniones de la asamblea de Gernika.

Respecto al funcionamiento interno, hemos de señalar las competencias de las que estaba dotada para después describir su funcionamiento.<sup>11</sup>

1.º) Tomaba el juramento del rey o, en su caso, del corregidor (representante de la Corona en Bizkaia). El juramento de los Fueros formaba parte de la dinámica institucional de la edad media y antiguo régimen, basado en el pacto feudo-vasallático (en el que una comunidad jura obediencia a su señor, el cual a cambio ofrece su protección y defensa de las libertades de la comunidad). No debemos entender dicho juramento como un pacto entre dos partes iguales (en el sentido en que el Señorío se federaba con la Corona a través de un pacto de común acuerdo), la soberanía residía en el rey, eso era algo que no se discutía.

2.º) A ella le incumbía la toma de decisiones sobre la reforma o modificación de los Fueros.

9. Artículo 16 del Reglamento de las Juntas Generales de 1854. En: LABAYRU, E de. *Compendio de la Historia de Vizcaya*. Bilbao: Gran Enciclopedia Vasca, 1974, tomo IX, véase apéndice IV.

10. LÓPEZ ATXURRA, R. «Las instituciones del sistema foral». En: AGIRREAZKUENAGA, Joseba (dir.). *Atlas histórico del País Vasco*. Bilbao: Lur, 1994, p. 129-144.

11. Véase LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago. *Contribución a una teoría de los derechos históricos vascos*. Oñati: IVAP, 1997.

3.º) Elaboraban normas provinciales que se convertían de obligado cumplimiento, una vez fueran sancionadas por el rey (el corregidor).

4.º) Tenían competencias en todo lo relacionado con el orden y la seguridad pública.

5.º) Gestionaban completamente la economía provincial llevando la batuta de las políticas de fomento, puesto que tenían competencias sobre: la conservación y fomento de la agricultura, la ganadería, actividades de los pescadores, ferrones, pastores, suficiencia de abastecimiento, regulación del comercio (pesas y medidas).

6.º) Otra de las esferas competenciales que desarrollaba era la instrucción pública, cuestión siempre importante para las autoridades forales, ya que suponía el progreso material de la provincia.

7.º) Aprobar el presupuesto provincial.

Además de éstas se encontraban las atribuciones de carácter fiscal como por ejemplo la «exención fiscal»<sup>12</sup> a las arcas del reino, salvo por algunos impuestos de poco alcance (que tienen que ver con rentas de monasterios, prebostazgos, etc.) los vizcaínos no estaban sujetos al régimen fiscal castellano, y por la figura del «donativo», era una partida extraordinaria que solían aprobar las Juntas Generales a petición del rey, generalmente para la recaudación de fondos destinados a la guerra. Como quiera que el «donativo» se institucionalizara a partir del siglo xvii (acordémonos de la agresiva política militar de los Austrias), la Junta recibió autorización real a fin de imponer arbitrios provinciales y, así, sufragar dichos servicios. Además del pago de esos donativos, la provincia debía hacer frente a los gastos que acompañaban las atribuciones que antes hemos citado. Un ejemplo paradigmático representa, sin duda, la aparición de una nueva actividad: la construcción de carreteras. La primera obra emprendida por la Diputación, junto con el Consulado y el Ayuntamiento de Bilbao, fue la carretera de Bilbao a Pancorbo (puesta en servicio en 1771), salvando los montes de Orduña y de esta manera conectar la carretera con la que va desde Madrid a Bayona, quedando de esta manera dentro de los principales circuitos europeos del comercio.

Como se ha dicho antes, las Juntas Generales ordinarias de Bizkaia se celebraban cada dos años, en la fecha elegida a discreción del diputado general entre el 1 de enero y el 15 de julio, salvo cuando hiciera falta la reunión de los junteros en mitad del bienio, siempre que fuera necesario, convocándose juntas extraordinarias, cuya duración era la necesaria hasta la resolución de los acuerdos por los que se había establecido la convocatoria.

---

12. Otro de los mitos que adornaban el régimen foral. El hecho de que en el territorio foral vasco (vizcaíno) no estuvieran implantados los impuestos de Castilla no quiere decir que no se pagaran impuestos. El Señorío afrontaba sus gastos, además del donativo (que iba directamente a las arcas reales), mediante las fogueraciones (aportación que cada casa debía hacer, en función de los repartos proporcionales del pago de la cuantía total de recaudación). Más adelante tuvieron que ser sustituidas por los impuestos al consumo sobre productos tan básicos como el bacalao, las castañas, el hierro, la cera, las manzanas, etc. Para 1802 se dejaron de recaudar las fogueraciones, ya agotadas como medio de recaudación, de forma que el peso de la recaudación tributaria pasó a los arbitrios.



El corregidor y el diputado general presidían las Juntas. Los apoderados entregaban sus poderes según su antigüedad, y después del discurso del corregidor que abría las sesiones se procedía al nombramiento de una comisión para la revisión de los poderes. Una vez revisados los poderes, se comenzaban a tratar los asuntos, los cuales podrían resolverse por el pleno de la Junta o se remitían al estudio de una comisión, formada por representantes de las merindades.

Con el paso de los años las competencias de la Junta eran cada vez mayores, por lo que el tratamiento de los diferentes asuntos tendió a especializarse con la creación de comisiones específicas, a las que se remitían los asuntos relacionados con su ramo. Normalmente estas comisiones fueron las siguientes: Comisión de Fueros (para todo lo relacionado con la modificación del régimen foral, además de regular las relaciones entre la provincia y la Corona, velando porque no fuera aplicado ningún contrafuero), Comisión de Instrucción Pública, Comisión del Culto y Clero, Comisión de Caminos, Comisión de Hacienda y Cuentas, Comisión de Suministros, y Comisión de Expedientes y Memoriales.

Los diferentes temas se discutían, en caso de no haber unanimidad. La resolución de los asuntos se dirimía mediante la votación uninominal de los junteros, en la que los miembros de la presidencia no tomaban parte, a excepción del corregidor.

En asuntos de especial delicadeza, ya desde el siglo XVIII, se documenta la presencia de una figura denominada «padre de provincia». Eran aquellos que habían sido diputados generales (en el caso de Bizkaia, eran dos diputados generales, uno por cada bando) por lo menos durante seis meses. Este cargo se convierte en vitalicio en la asamblea celebrada en 1744. No tenían voto en las Juntas Generales, aunque se tenían muy en cuenta sus opiniones por tratarse de personalidades con una amplia experiencia en la administración foral, y llegaron a convertirse en un verdadero «senado consultivo». Junto a estos, en las deliberaciones de calado, se encontraban también los consultores, que eran personas con amplia formación en leyes.

Las Juntas Generales poseían dos órganos delegados (el Regimiento General y la Diputación General). El Regimiento General constituía el Gobierno Universal de Bizkaia, cuando la Junta no se hallara presente, y era convocado por la Diputación cuando la gravedad del asunto así lo requiriera, o para la revisión de las cuentas del presupuesto provincial antes de ser presentado a la Junta General. La Diputación General era el órgano ejecutivo de la Junta, encargado de llevar a cabo todos los proyectos aprobados, la recaudación de las rentas y arbitrios del Señorío y de la reglamentación del personal nombrado por las Juntas Generales. Presidía, con voz y sin voto, las Juntas Generales y los Regimientos.

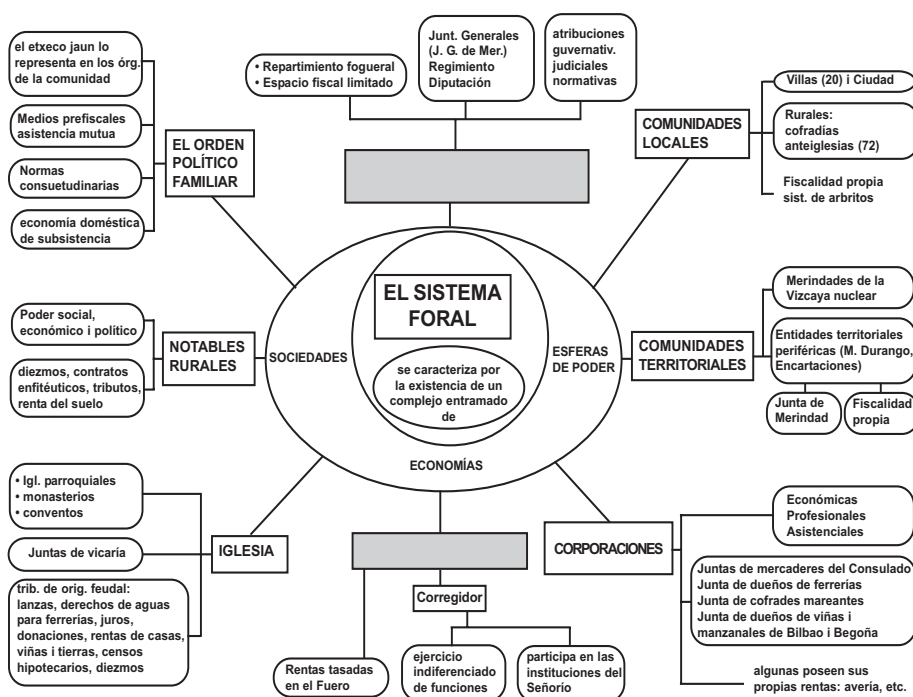
Uno de los elementos más llamativos del régimen foral, común a los tres territorios vascos peninsulares era la institución del «Pase Foral»<sup>13</sup> (Derecho de Sobre-

13. Hay historiadores que lo consideran como un derecho político capaz de contener al monarca. Véase VÁZQUEZ DE PRADA, Mercedes. *Negociaciones sobre los Fueros entre Vizcaya y el poder central (1839-1877)*. Bilbao: Caja de Ahorros Vizcaína, 1984. MONREAL, Gregorio: *Las instituciones del Señorío de Vizcaya (hasta el siglo XVIII)*. Bilbao: Diputación de Vizcaya, 1974. En cambio hay otros que no ven en el «Pase Foral» un instrumento para contener el poder del rey «sino como un medio para que sus resoluciones se adecuaran a la foralidad vizcaína», véase PÉREZ NÚÑEZ, Javier (1996).

carta en Navarra), todas aquellas cartas, provisiones reales, leyes o sentencias contrarias a los Fueros eran «acatadas pero no cumplidas». Suponía un derecho de veto a las disposiciones que fueran en contra del régimen foral. Pero aún después de haber sido vetada dos veces, el rey tenía la potestad de hacer que se acabara aplicando. Fue finalmente abolido por Espartero mediante el Decreto del 29 de octubre de 1841, como consecuencia del apoyo de las diputaciones vascas al pronunciamiento moderado de Montes de Oca (aunque en enero de ese año ya había sido eliminado vía decreto).

Sin duda, son conocidas las Juntas Generales, bajo el famoso roble de Gernika, pero estas Juntas, reuniones de representantes municipales, se van a encontrar en otros lugares: en el Duranguesado en Gerediaga, en las Encartaciones en Avellaneda. Pero a lo largo de la edad moderna, en un proceso largo y no exento de contramarchas, las de Gernika se fueron constituyendo en claramente hegemónicas en el solar vizcaíno. Luego quedaban las villas, fundaciones del señor de Bizkaia, que actuaban como las demás villas del Reino en función de sus privilegios fundacionales.

EL SISTEMA FORAL EN EL SEÑORÍO DE BIZKAIA  
(UN MODELO DEL ORDEN CORPORATIVO FORAL)



Fuente: LÓPEZ ATXURRA, Rafael. *La administración fiscal del Señorío de Vizcaya (1630-1804)*. Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia / Instituto de Derecho Histórico de Euskal Herria, 1999.

Toda esta estructura jurisdiccional se quiebra formalmente con la llegada del constitucionalismo a España, pero veremos que no de forma inmediata ni mucho menos.

En efecto, los fueros vascos perviven hasta bien entrado el siglo XIX, y fueron las juntas generales y sobre todo sus órganos ejecutivos, las diputaciones generales, las instituciones hegemónicas hasta su fin en 1877.

Pero el fin de un elemento típico de antiguo régimen, como son las juntas territoriales, no se hizo sin resistencia –más o menos retórica– y sobre todo sin persistencias. La propia dificultad del Estado liberal en España para adquirir las características genéricas que estaba tomando en la Europa del XIX explica en parte esta persistencia, como veremos, pero también la consistencia de las viejas instituciones forales tiene que ver en esta supervivencia.

Lo que en la historiografía se entiende como «crisis foral» se prolonga, realmente, durante décadas, desde la llegada del constitucionalismo. Con la Constitución de Cádiz de 1812 hasta la abolición foral de 1876-1877, se suceden una serie de hitos o de pasos por los cuales finalmente se extendió la planta del Estado liberal en el País Vasco.

Si la primera guerra carlista (1833-1839) supuso el reconocimiento de los fueros en su existencia tras la Ley de octubre de 1839, a la vuelta de pocos años, tras el fracasado pronunciamiento de Montes de Oca, se eliminaron algunos importantes elementos forales: traslado aduanero, planta municipal y judicial o eliminación del pase foral. Desde aquí, y pese al modelo navarro también surgido ese año, mediante la Ley conocida como «Paccionada» (16.8.1841), las Vascongadas no solucionaron «su problema». Bien al contrario, quedaron como la única excepción –junto con Navarra, que al ser reino tenía otra problemática– en la organización del Estado español.

Pero esta salvedad desaparecerá en 1876-1877 tras la resolución de la última guerra carlista, con una clara victoria liberal –frente al acuerdo del Abrazo de Bergara de 1839– por lo que el artífice de la Restauración, Antonio Cánovas, tuvo en principio plena capacidad para llevar a cabo lo que se conocía en la época como «nivelación».

Sin embargo, dentro de su postura normalmente tendente al arreglo, a obtener lo que quería con la menor crispación posible, no eliminó las instituciones forales, en medio –no hay que olvidarlo– de una aguda campaña de prensa contra los fueros vascos, sino que intentó establecer reformas del régimen con la ayuda y colaboración de las propias instituciones forales. Primero mediante una ley que obligaba a las provincias al pago de impuestos y el aporte de mozos al ejército. Sin embargo, en las Juntas Generales no hubo manera de que la Ley de 21 de julio de 1876, el instrumento jurídico para esta reforma foral, fuera aceptada como tal reforma. En mayo de 1877, no esperó más y decidió eliminar las instituciones forales, mediante el Decreto del 5 de mayo de 1877 (juntas y diputaciones generales) y sustituirlas por unas diputaciones provinciales, nombradas por real orden desde el Gobierno, puesto que, todavía vigente el estado de guerra, no cabían elecciones provinciales.

## **2. Las nuevas instituciones: Diputación provincial interina de Bizkaia**

La Diputación provincial, en España, no era una institución nueva, pero tampoco tenía la historia de las diputaciones generales vascas, ni mucho menos. Las diputaciones provinciales en el régimen institucional español nacieron en 1812, con la Constitución de Cádiz, pero no se llegaron a consolidar tras la definitiva instauración del régimen liberal. Estas instituciones locales no dejaban de ser un puente de conexión entre ayuntamientos y Gobierno, al que desde luego estaban subordinadas.

Haremos breve referencia a su ámbito competencial y organización, para entender las diferencias con las forales. En principio estaban formadas por diputados provinciales elegidos por los ciudadanos electores, y contenían atribuciones formalmente muy amplias (sobre todo carreteras y beneficencia), pero estuvieron lastradas desde su nacimiento de dos graves problemas: escasez de recursos y falta de capacidad de gestión de sus asuntos, debido al papel preponderante que el gobernador civil mantuvo en la España liberal.

Por contraste, las diputaciones generales vascongadas eran elegidas por sus respectivas juntas generales –representantes de los pueblos– de las que eran su órgano ejecutivo. Sus competencias eran todo lo amplias que las juntas decidieran dentro de la órbita foral.

Todo este entramado institucional (pueblos, juntas, Diputación General) va desapareciendo a lo largo del siglo XIX. Primero fueron las peculiaridades locales, puesto que se estableció la misma planta municipal desde 1841, y luego las juntas generales y la Diputación General en mayo de 1877, tras casi un año de insistencia de Cánovas para que aceptaran cumplir la Ley de 21 de julio de 1876.

Pero el problema para Cánovas era evidente: las instituciones forales, con siglos de existencia, estaban muy consolidadas en el imaginario colectivo del país, y tras una cruenta guerra civil no entraba en lo prudente eliminarlas sin arriesgarse a reacciones violentas.<sup>14</sup> Además tenía un problema inmediato: el régimen común no se podía establecer de un día para otro, y menos sin la colaboración de los dirigentes locales. También quedaba otro vidrioso problema como era el de la deuda foral (cantidades que las diputaciones reclamaban al Gobierno por gastos de guerra desde la Guerra de Independencia). Por ello insistió, incluso tras la abolición de las instituciones forales, en llegar a un acuerdo económico.

Pero este acuerdo se debía de sustanciar con una parte del país, con esa Diputación Provincial nombrada de real orden. Ahora veremos quiénes formaron parte de ella.

La nueva Diputación provincial interina, nombrada por real orden,<sup>15</sup> formada por antiguos cargos de gobiernos forales, pero dentro del sector transigente,

---

14. No en tono violento, pero sí enérgico, se manifestaron algunos notables con amplia experiencia en materia foral como fue Antuñano, que siguiendo el paradigma foral tradicional de relación contractual propuso llegar a la independencia debido al incumplimiento de lo acordado por la otra parte, por la monarquía. Véase ALONSO OLEA, Eduardo J. *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un derecho histórico*. Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 1995.

15. Según la Ley provincial de 20 de agosto de 1870, reformada por la Ley de 16 de diciembre de 1876. Véase FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón; SANTAMARÍA, Juan Alfonso. *Legislación administrativa...*, p. 877 y 886.

estaba presidida por Manuel M.<sup>a</sup> de Gortázar y vicepresidida por Eduardo Coste y Vildósola. La formaban, además, José de Goiri, Lorenzo de Echeverría, Luciano de Urizar, Domingo de Eguidazu, Ricardo Rochelt, Ezequiel de Urigüen, Fermín de Urcola, Pantaleón de Bárbara, Luis de Ansótegui y Leonardo de Landázuri. Su comisión permanente estaba formada por Antonio López de Calle, Julián de Villabaso, Ricardo de Balparda, Vicente de Uhagón, Francisco de Igartua, Ignacio Arias y José de Briñas.

Su primer acuerdo, llegado el primer día de su mandato, fue felicitar al Gobierno, y su segundo, «retirar la crecida subvención que disfrutaba el periódico *La Paz* cuya circulación en esta provincia prohibiré si ataca a la Diputación por este acuerdo, como es de esperar».<sup>16</sup>

Pero estos nombres no eran nuevos, se configuraba como un grupo de evidente tendencia liberal que servirá de puente entre los tiempos forales y los concertados. Su experiencia en la administración foral les permitió continuar con «normalidad» en la nueva provincial. Porque un punto importante es que el cambio institucional no trajo aparejado un significativo cambio de funciones. Sus relaciones con el Gobierno serán distintas, sus relaciones con el país también lo serán –al obedecer a distinta legitimidad– pero un elemento claro es que no hubo cambio de funciones. Siguió manteniendo los servicios de la extinta foral, aunque debió de participar en nuevas (por ejemplo, el reclutamiento) que hasta entonces eran desconocidas en el país debido a su régimen peculiar.

Quizás el caso más evidente de esta continuidad fuera el del propio presidente de la Diputación, como fue Fernando M.<sup>a</sup> de Gortázar. No cabían sospechas en cuanto a su fidelidad, por cuanto entre 1872 y 1876 había sido diputado general del Señorío, precisamente en los momentos más difíciles para el liberalismo en plena guerra carlista. Por otra parte, esta misma «fidelidad» a la dinastía borbónica, requería, en cierta forma, una «compensación» a los liberales locales, por lo que Cánovas se vio entre dos compromisos: eliminación foral –pedida por los más radicales uniformistas– y mantenimiento foral –pedido por los liberales locales. La solución, como en muchas ocasiones, fue un término medio.

Pero estos diputados provinciales, «transigentes» con Cánovas, tenían a su vez el problema de mantener en cierta forma la normalidad foral, y en ello se empeñaron. La aplicación de la Ley de 21 de julio de 1876 –el aporte de soldados y de recursos a la Hacienda– no se hizo efectiva de forma inmediata. Para comenzar, la quinta de 1877 fue redimida al completo<sup>17</sup> por la nueva Diputación provincial. Respecto al pago de tributos, la necesidad de arreglar el asunto con el Gobierno, tras el Real

16. Telegrama del Gobernador Civil de Vizcaya a Presidencia de Gobierno y al Ministerio de Gobernación. 15 de mayo de 1877. Cánovas como contestación se congratuló de que hubiesen aceptado el puesto y dijo esperar de su administración los mejores resultados. Telegrama de Presidencia del Gobierno al gobernador civil de Vizcaya. 15 de mayo de 1877. AGA. PGC. 108, 1p, n.º 2.

17. El sistema de quintas obligatorias en España permitía a los mozos librarse de varias formas. Una era la incapacidad física, pero otra era el simple pago de una cantidad en metálico. Por lo tanto, los hijos de las familias más pudientes podían librarse.

Decreto de 13 de noviembre de 1877<sup>18</sup> desembocó, como es sabido, en el concierto económico. Pero el resultado en ambos casos fue el mismo: a largo plazo, salvo la desaparición de las instituciones forales no hubo ningún cambio significativo de la Diputación antes Foral y ahora provincial interina.

Las funciones de la Diputación fueron las mismas: control de los pueblos, recaudación de arbitrios, mantenimiento de enseñanza superior, miñones (policías provinciales), etc. De hecho, en los presupuestos provinciales no hay ningún salto entre el primer y el segundo semestre del año; el presupuesto fue el mismo (salvo el apartado de la redención de la quinta) porque las funciones y el personal encargado de ellas era el mismo. No fue hasta 1878 cuando se comenzaron a ver algunas novedades: el servicio militar fundamentalmente. Pero en el resto de los casos fueron escasas.

### **3. El nuevo personal político**

Veamos entonces quiénes eran estos personajes bisagra, entre una situación (foral) y otra (concertada), los que sirvieron de paso entre los políticos de la época isabelina y los de la Restauración, unos con más protagonismo que otros, pero consideramos necesario ponderar los siguientes:

*Manuel María de Gortázar Munive*: nacido en Bilbao el 13 de julio de 1824 y fallecido en Bedia (Bizkaia) el 12 de octubre de 1896. Su padre, José Gortázar Loizaga, había sido padre de provincia, miembro del Consulado de Bilbao, concejal del Ayuntamiento en los años: 1820, 1828, 1832, 1848 y 1852. También participó de las instituciones de la provincia, al ser miembro de su Diputación General en los siguientes bienios: 1831-1833, 1839-1841 y 1844-1846, y siendo apoderado en las Juntas Generales, representando a la merindad de Arratia y Bedia.

Manuel María de Gortázar pertenecía a ese grupo que los historiadores denominan rentistas: poseía propiedades en Bilbao que en 1866 le reportaban 94.270 reales, dueño de un balneario situado en Zaldívar valorado en 400.000 pesetas en 1881, fue accionista del ferrocarril Bilbao-Tudela y del ferrocarril Bilbao-Durango con 50.000 pesetas en 1880, y miembro de numerosos consejos de administración, entre los que destacamos la sucursal del Banco Hipotecario Español y Banco General de Crédito. Como no podía ser de otra manera, siguió los pasos de su padre, forjándose una carrera con un currículum en todos los niveles de la administración del Señorío. Así, fue miembro también del Ayuntamiento de Bilbao, ocupando desde 1861 hasta 1866 la concejalía, en el bienio 1859-1860 fue nombrado teniente de alcalde, para dar su salto a la alcaldía el 1 de enero de 1861, llegando a ocuparla hasta el final del año 1862.

Participó en las Juntas Generales como apoderado suplente por Bilbao en los años 1859 y 1862, más adelante fue nombrado suplente de la Comisión de Estadística (1866). Antes de ser diputado general, llegó a desempeñar varias labores en la

---

18. Este Real Decreto estableció un primer cupo sólo para la contribución territorial, pero fue motivo sobrado para la resistencia de las diputaciones forales de Gipuzkoa y Álava que discurrieron por el mismo camino de la disolución, como había ocurrido con Bizkaia en mayo anterior.

Diputación. Formando parte de numerosas comisiones, relacionadas con el fomento de Bizkaia, ocupó en 1858 la dirección del «Camino de Arratia», en 1863 participó en una comisión nombrada para la organización de una exposición agrícola e industrial y en la que fue encargada para estudiar el proyecto del Ferrocarril de Triano. En 1865 fue miembro de una comisión encargada para el estudio y sobre la prestación del servicio militar por los marineros vascos. En 1868 formó parte de una comisión para el estudio del traslado de aduanas, junto a otro futuro diputado provincial Eduardo Coste y Vildósola.

Fue diputado provincial<sup>19</sup> por el distrito de Markina en 1867, y diputado general tercero por el bando Oñacino en 1870, en una Diputación interina nombrada excepcionalmente por el gobernador civil debido a un levantamiento de las tropas carlistas, que sería la antesala de la segunda guerra carlista. En 1872 fue nombrado diputado general, esta vez primero, también por el bando Oñacino. Su mandato finalizaba teóricamente en 1874, pero debido al estado de guerra tuvo que ser dilatado por dos años más (1876). Finalizando la guerra, Gortázar mantuvo la tesis de dar una salida pacífica al conflicto para así salvaguardar los fueros, dicha solución negociada tendría como base el pacto de 1839.

Pero esto nunca llegaría a ocurrir, por lo que Bizkaia acabó siendo «nivelada» en materia tributaria y en cuanto al aporte de hombres al ejército, mediante la Ley del 21 de julio de 1876. Finalmente se convocaron Juntas Generales ese mismo año y Gortázar presentó su dimisión como máximo dirigente de la provincia, ocupando su puesto Fidel Sagarmínaga Epalza, valuarte de la «intransigencia» vizcaína en la aplicación de esta Ley.

Como padre de provincia, abogó por las tesis «transigentes», viendo la posibilidad de llegar a un acuerdo con el gobierno de Cánovas para salvar el régimen foral. En 1877 fue nombrado miembro de la Diputación interina, aquella que sustituyó a la Diputación foral, se mantuvo en el cargo hasta 1880 y fue miembro de la comisión negociadora para el concierto económico (aprobado el 28 de febrero de 1878).

*Antonio López de Calle Malax-Echevarría.* Nació en Gernika (Bizkaia) en 1816 y murió en la Villa foral el 14 de febrero de 1893. Su hermano fue Bruno López de Calle, también con una pródiga carrera política. Ocupando cargos del sistema foral llegó a ser diputado general primero, junto a Fidel de Sagarmínaga (1876-1877), por lo que supuso un testigo directo del punto más caliente de la «crisis foral». Ya fuera de la administración provincial, formó parte del selecto grupo de vizcaínos que participaron en la política estatal, siendo diputado a Cortes y más tarde, como colofón a su carrera, senador. Fue accionista del Ferrocarril Bilbao-Tudela; sus posesiones eran: un palacio en Gernika, dos caseríos en Forua, otros dos en Muxika, una casa en Bilbao.

Debemos definir a Antonio López de Calle como liberal. En la primera guerra carlista tuvo que exiliarse, comprometiéndose más tarde en la defensa de Vitoria

19. Durante gran parte del periodo de entreguerras coexistieron dos diputaciones en las Vascongadas, una General (o foral) y otra provincial, fundamentalmente dedicada a la gestión electoral y la censura de prensa.



(1834) y en la de Zaragoza (1838), como miliciano de la Compañía de Granaderos del 7.º Batallón de la Milicia Nacional de Madrid, llegando por ello a ser condecorado. En la segunda guerra carlista tuvo que abandonar otra vez su hogar.

Su currículum fue también amplio, ocupando cargos de relevancia dentro del *establishment* foral. Fue diez veces apoderado de las Juntas Generales: en 1841, de su villa natal (Gernika), de donde era alcalde también, en 1848 (Gernika), en 1850 (Gernika), en 1852 (Forua), en 1854 (Forua), en 1858 (Forua), en 1870 fue apoderado suplente por Gernika, y en 1872, al inicio de la guerra, representó nuevamente a su villa. En 1876, cuando finaliza la guerra regresa a su puesto de apoderado en las Juntas representando a Forua.

Paralelamente a esa profusa participación en las Juntas Generales ocupó diversos cargos. Antonio López de Calle también participaría de la administración provincial en calidad de miembro de la Diputación. En 1858 y 1860 fue elegido diputado por el distrito de Gernika. En el bienio 1848-1850 ocupó el cargo de síndico tercero en las Juntas Generales por el bando Oñacino. En las Juntas de 1854 fue elegido síndico, esta vez por el bando Gamboíno. En el bienio 1858-1860 fue elegido diputado general tercero, por el bando Oñacino, pasando a tomar en 1859 el cargo de diputado general primero, por ausencia de los otros dos. En las siguientes Juntas fue elegido para el bienio 1860-1862 como diputado general segundo por el bando Gamboíno. En el siguiente bienio, 1862-1864, recibió el máximo cargo de la administración foral, el de diputado general primero, esta vez por el bando Gamboíno. Una vez finalizado su mandato al frente de la Diputación, en 1865 (ya como padre de provincia) formó parte de una comisión para recibir a la reina en Miranda (Burgos), para la inauguración del ferrocarril del Norte.

Con la Revolución Gloriosa (1868) fue requerida su presencia, como padre de provincia, para dar su parecer sobre la nueva situación planteada como consecuencia del nuevo régimen político. También fue reclamada su presencia en las Juntas de 1872, esta vez por su condición de liberal a la vez que por su experiencia política, siendo elegido para el bienio 1872-1874 como diputado general tercero por el bando Oñacino. Al frente de la Diputación, como ya hemos apuntado, estuvo Manuel María de Gortázar Munive.

Finalmente, al igual que los citados más arriba, por su condición de fuerista «transigente» fue «llamado» por Cánovas a ocupar la Diputación provincial interina entre los años 1877-1880, ya en esta nueva institución ocupó la vicepresidencia de la Comisión Provincial, y por su experiencia política formó parte de la comisión que negoció en Madrid el concierto económico.

*Eduardo Coste y Vildósola.* Sin duda alguna fue uno de esos personajes que formó parte de ese selecto club de industriales a los que se les concedió un título nobiliario, el de marqués de Lamiaco (concedido el 18 de septiembre de 1902).<sup>20</sup> Nació en Vitoria en 1822 y falleció en Las Arenas - Getxo (Bizkaia) en 1913. Su actividad

20. Hoz, Santiago de la; MONTÓN, Francisco Javier; PÉREZ, Antonio; RUZAFÁ, Rafael. «Características y evolución de las élites en el País Vasco (1898-1923)». *Historia contemporánea*, número 8, p. 107-142, véanse los apéndices.

política fue muy escasa, dedicando más energías a sus inversiones en proyectos financieros y medios de transporte: como la fundación del Banco de Bilbao o la Compañía General Bilbaína de Crédito, proyecto del ferrocarril de Bilbao a Tudela en 1857, o la creación de negocios industriales y navales: la fábrica de harinas del Pontón, o la empresa Diques Secos, que más tarde se llegaría a convertir en la famosa empresa naviera Euskalduna, que presidió en 1903, dedicada a la construcción y reparación de buques, también precursor de la empresa naviera Sociedad Vasco Andaluza de Navegación, lo que luego se convertiría, con la participación de la poderosa familia Ybarra, en Ybarra y Cia. También colaboró como inversionista en varias iniciativas como: la empresa explotadora del balneario Baños de Mar Bilbaínos (1868), la iniciativa de crear un hipódromo en Lamiaco (1889) o el ferrocarril de Bilbao a las Arenas (1884). También ejerció el cargo de presidente de la Junta de Obras del Puerto.

Políticamente, debemos ubicarle como un liberal moderado. En su juventud le fue impuesta una multa como consecuencia de su adhesión a la sublevación de 1841, protagonizada por las diputaciones vascas contra Espartero. Su actividad política estuvo ligada a los intereses mercantiles; así, en 1868 también fue miembro de la Comisión de Aduanas.

Ejerció varios cargos de representación política en la administración foral, siendo en 1870 síndico en las Juntas Generales, nombrado por el corregidor por ser de su confianza, y fue representante de Bizkaia en la conferencia que las diputaciones vascas tuvieron en Vitoria el 26 de octubre de 1878, en calidad de diputado provincial.

*Julián Villabaso Gorrita.* Fue elegido diputado a Cortes por el distrito de Balmaseda en las elecciones de abril de 1872, por anulación del acta de diputado del carlista Lorenzo Arrieta Mascarua. En virtud de la Real Orden del 14 de mayo de 1877, su nombre aparece como miembro de la Diputación provincial, para sustituir a la Diputación Foral.

Participó en las instituciones en la época, como en el Ayuntamiento de Bilbao, ejerciendo el cargo de teniente de alcalde bajo la alcaldía de Fidel de Sagarmínaga Epalza (diputado General de Bizkaia en 1876 y principal baluarte de la «intransigencia» con la Ley de 21 de julio de 1876, algo que acabaría desencadenando en la «abolición foral») en plena segunda guerra carlista entre 1 de febrero de 1872 y 29 de mayo de 1872, perteneciendo a la comisión municipal de culto, clero e instrucción pública.

*Ricardo Rochelt Palme.* Bilbaíno descendiente de una familia originaria de Bohemia, instalada en Bilbao a finales del siglo XVIII. Vinculado al negocio de la importación y exportación de metales, fundó en 1891, junto a otros capitalistas, el Banco de Comercio (fusionado en 1901 con el Banco de Bilbao), y, junto con Gandarias y Chávarri, fundó la industria siderúrgica La Basconia, destinada a la fabricación de «hoja de lata».

Formó parte del Ayuntamiento de Bilbao, bajo la alcaldía de José María Jane Ochoa de Amézaga (1.1.1865 / 31.12.1866) como regidor y formando parte de la comisión municipal de hacienda y cuentas.

*Vicente Uhagón Aréchaga.* Nació en Bilbao el año 1815, fue capitán de navío de la Real Armada, comandante en la Marina de Bilbao, presidente de la Sociedad Bilbaína en 1874. Entroncado con una pudiente familia de comerciantes, originaria de una noble familia afincada en Hasparren (en Lapurdi, País Vasco francés), participó en empresas mineras, fue accionista de Aguirre y Cía, sociedad que construyó un balneario en el municipio vizcaíno de Getxo (Las Arenas), así como accionista de la Compañía del Ferrocarril Bilbao-Durango. Su primo Vicente Uhagón Aguirre fue alcalde del Ayuntamiento de Bilbao (3.1.1874 / 12.2.1877).

Su familia tuvo relevancia en las instituciones del Señorío; así, su padre, Pedro Pascual Uhagón Olea (1786), fue padre de provincia, diputado foral y diputado a Cortes por Bizkaia, también fue prior del Tribunal de Comercio de Bilbao y Comendador de la Real Orden de Isabel la Católica y de la de Carlos III. Sus primos también ocuparon cargos de relevancia; así, Manuel María Uhagón Hurtado de Corcuera (1810-1882) llegó a ser padre de provincia, además de diputado a Cortes por Barcelona y Baleares; Felipe Uhagón Aguirre (1821-1890) fue alcalde de Bilbao entre el 3 de enero de 1874 y 14 de febrero de 1877, permaneciendo fiel a la causa liberal.

*Fermín Urcola Herrán.* Nació en Durango en 1836, fue tercer diputado general de Bizkaia en el bienio 1862-1864, también formó parte de la administración municipal en el Ayuntamiento de Bilbao en varios años: fue teniente de alcalde bajo la alcaldía de José María Jane Ochoa de Amézaga (1.1.1865 / 31.12.1866), formando parte de la comisión de policía urbana. Teniente de alcalde con Ricardo Arellano Arróspide (30.5.1872 / 22.7.1872) formando parte de la comisión de policía. Teniente de alcalde bajo la alcaldía de Fidel de Sagarmínaga Epalza (1.2.1872 / 29.5.1872) volviendo a repetir como miembro de la comisión de policía. Teniente de alcalde con Pedro Francisco Mac-Mahón Jane (3.12.1872 / 14.3.1873), repitiendo puesto bajo la alcaldía de Bernabé Larrínaga Aransolo (15.3.1873 / 28.5.1873).

*Ezequiel Urigüen la Concha.* Financiero y político vizcaíno. En 1868 fundó, conjuntamente con otros diputados provinciales, entre los que destacamos a Eduardo Coste y Vildósola, la empresa Diques Secos, embrión de Euskalduna,<sup>21</sup> miembro fundador de la Sociedad Bilbaína en 1839, que llegó a presidir en 1882. Tomó parte en la fundación de Altos Hornos de Bilbao (1882) junto a su hijo Braulio Urigüen Bayo, ocupando éste más tarde (1901) parte del consejo de administración de la gran empresa siderúrgica Altos Hornos de Vizcaya, cuyo embrión fue aquélla. Los Urigüen tuvieron un importante papel en la administración municipal, tanto en época foral como «concertada» ocupando varios cargos de relevancia en el Ayuntamiento de Bilbao. Murió en 1894.

En cuanto a su actividad política, fue regidor de las Juntas Generales por el bando Oñacino en 1870, y fue diputado provincial en la primera Diputación del régimen común tras la guerra carlista.

21. Empresa fundada por Ramón de la Sota y Llano (1857-1936), empresario vasco, políticamente ligado al Partido Nacionalista Vasco, uno de los prohombres de la industrialización vizcaína y con gran proyección internacional. Una magnífica biografía de este personaje es la de TORRES VILLANUEVA, Eugenio. *Ramón de la Sota (1857-1936). Un empresario vasco*. Madrid: Lid, 1998.

*Ricardo Balparda Fernández.* Nacido en Portugalete (Bizkaia) el 7 de febrero de 1841, aunque criado en Balmaseda. Hombre de vasta cultura, inició estudios en Teología en Madrid (1858), continuó su formación en Roma, donde ahondó su saber en la literatura clásica. Más tarde estudió filosofía y letras en Madrid (1864) y derecho (1868). Abogado en ejercicio primero en Balmaseda, en 1873 se trasladó a Bilbao donde además tuvo cargos directivos en varias compañías mineras (Orconera, Galdames, Franco-Belga y Luchana Mining).

Fue apoderado por Balmaseda en las Juntas Generales del 9 de septiembre de 1876, convocadas para debatir sobre la Ley del 21 de julio de 1876. Estimó dicha Ley como verdaderamente abolitoria de los fueros vascos. Fue también apoderado en las últimas Juntas Generales, celebradas en Bilbao del 18 al 23 de abril de 1877. En 1878 fue elegido diputado a Cortes por el distrito de Durango, el 11 de diciembre de 1878 procedió a solicitar en las Cortes al presidente Cánovas la derogación de la «nefanda» ley abolitoria. En 1881 fue de nuevo diputado a Cortes, por el distrito de Balmaseda, puesto desde el que combatió la Circular de octubre de 1881. Al poco tiempo cayó enfermo con una tuberculosis que le llevó a la tumba. Murió en Bilbao el 29 de octubre de 1886. Fue el padre de Gregorio Balparda, conocido político liberal asesinado en 1936.

*Franciso Nicasio Igartua.* Fue elegido como regidor de las Juntas Generales por el bando Oñacino para el bienio 1876-1878. Su cargo se vio truncado por la abolición de aquella institución, por lo que vivió muy de cerca la abolición de los Fueros.

*José de Goiri.* Fue designado síndico de las Juntas Generales por el bando Oñacino en época isabelina, 1866-1868. Se encontraba en la Diputación General, junto a Manuel María de Gortázar.

#### 4. Conclusiones

Después de haber estudiado las trayectorias personales de estos diputados provinciales, debemos hacer notar las siguientes analogías, que nos darán una aproximación a la semblanza de este colectivo.

En primer lugar, debemos ser conscientes de que todos estos personajes fueron partícipes de la administración foral, al igual que varios de sus familiares, bien en la Diputación General, Juntas Generales (sobre todo es de ahí donde se nutrirá la nueva Diputación). En este sentido, son paradigmáticos los casos de Manuel María de Gortázar y Antonio López de la Calle, los cuales, al igual que sus progenitores, llegaron al culmen del *cursus honorum* de la administración foral (el de diputado general y posteriormente padre de provincia). Hay que señalar también que cuando era diputado general Gortázar (quien a la postre sería presidente de la Diputación interina), estaban en su equipo formando la Diputación General (y por tanto foral): Luciano de Urizar, José de Goiri, Domingo de Eguidazu y Antonio López de Calle (vicepresidente de la Diputación provincial y su mano derecha). Otras veces han participado en las mismas comisiones (en este sentido Gortázar y Eduardo Coste y Vildósola) coincidieron en la comisión para el estudio del traslado de aduanas (1868).

En segundo lugar, el perfil económico que se trasluce al amparo de los datos es el de un rentista o comerciante, que luego dirige sus inversiones, miméticamente, en tres direcciones: propiedades inmobiliarias (fundamentalmente casas y balnearios, establecimientos de reclamo para un todavía incipiente turismo), iniciativas financieras (siendo accionistas en bancos) e inversiones en ferrocarriles (el de Bilbao-Durango y el de Bilbao-Tudela). Y menos, aunque también los hubo, participaron en empresas siderúrgicas y navales (es el caso de Eduardo Coste y Vildósola, quien, al igual que Ezequiel Urigüen, fundara la empresa Diques Secos). En el sector siderúrgico, es particularmente interesante el de Ezequiel Urigüen, quien fuera fundador de Altos Hornos de Bilbao (1882), empresa embrionaria de la potente siderúrgica vizcaína Altos Hornos de Vizcaya (1901), y cuyo hijo, Braulio Urigüen Bayo, fuera miembro en su cuadro de dirección. Digno de reseñar es también Ricardo Rochelt, quien junto a Gandarias y a Chávarri, fundara La Basconia.

En tercer lugar, el perfil político va a ser claramente liberal. Esta premisa debía ser de obligado cumplimiento para hacerse cargo de la administración provincial (aunque hemos de apuntar que no era su interés político –por lo menos públicamente– lo que les llevó a ocupar cargos en el gobierno de la provincia). A la altura de 1877 nadie dudaba del carácter liberal de Gortázar, cuando se había hecho cargo de la Diputación en los momentos más difíciles para el liberalismo (en la guerra), además de su talante «transigente», siempre dispuesto a negociar con el Gobierno para llegar a lo que en la época se llamaba el «arreglo foral», tomando como punto de partida la Ley del 25 de octubre de 1839, en cuyo primer artículo se confirmaban los fueros.

También Antonio López de Calle fue un destacado liberal, con dos exilios en su haber y combatiente en la Milicia Nacional de Madrid, o Eduardo Coste y Vildósola, quien militando en un grupo liberal moderado (pero liberal al fin y al cabo) fue multado por adherirse al alzamiento de Montes de Oca en 1841.

Estos diecinueve personajes se hicieron cargo de la administración provincial, iniciando la andadura de la nueva Diputación el 15 de mayo de 1877. Una vez pronunciado el discurso de rigor sobre la nueva situación de Bizkaia, Manuel María de Gortázar, en calidad de portavoz de aquel grupo, contestó al gobernador civil, Antonio de Aranda, que todos aceptaban el cargo debido a la «crítica y difícil situación en que se encuentra la provincia [colocando] a todos los concurrentes en la imprescindible obligación de aceptar los cargos por que han sido nombrados».<sup>22</sup>

Hemos de terminar concluyendo que los nuevos diputados provinciales eran hombres experimentados en la administración de la provincia, no en vano la habían adquirido en el seno del régimen foral. El Gobierno designó a Gortázar el papel director del cambio de una administración a otra, y da la impresión que le da carta blanca (aunque no es algo que la documentación arroje a la luz de manera explícita) para que éste elija su equipo de gobierno, confiando en su criterio personal ya que había dado suficientes muestras de querer llegar a un acuerdo negociado con el Gobierno, contando con gente de confianza y gran experiencia.

22. Acta de la Diputación Provincial de Vizcaya, 15 de mayo de 1877, AADV J-00275/001.

Por parte de algunos sectores, se les han llegado a denominar, peyorativamente, «diputados realengos», no obstante fueron los que consiguieron negociar con el Gobierno el concierto económico, y los que protagonizaron el paso de la «época foral» a la «época concertada», la cual impidió la temida «nivelación» de las provincias vascas, perviviendo, así, un resquicio de la vieja foralidad, que con los años llegaría a convertirse en un derecho histórico.<sup>23</sup>

Creemos haber mostrado la continuidad entre el personal político de las extintas instituciones forales y las nuevas provinciales. Sirvan estas páginas para ponerlo de manifiesto.

## 5. Bibliografía

Autores varios. *Los derechos históricos vascos. (Actas del Congreso sobre los Derechos Históricos Vascos celebrado en el seno del II Congreso Mundial Vasco, en Vitoria-Gasteiz, los días 13, 14, 15 y 16 de octubre de 1987)*. Oñate: IVAP, 1988.

AGIRREAZKUENAGA, Joseba. *Vizcaya en el siglo XIX (1814-1876). Las finanzas públicas de un Estado emergente*. Bilbao: UPV, 1987.

AGIRREAZKUENAGA, J. (ed.) *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1983)*. Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, Diputación Foral de Gipuzkoa, Diputación Foral de Álava, 1995, 2 vol.

AGIRREAZKUENAGA, Joseba (dir.). *Bilbao desde sus alcaldes*. Bilbao: Ayuntamiento de Bilbao, Área de Cultura y Turismo, 1998.

AGIRREAZKUENAGA, Joseba (dir.). *Generales, burócratas y patricios de Bizkaia (1800-1876)*. Bilbao, Juntas Generales, 1995.

AGIRREAZKUENAGA, J.; SERRANO, S.; URQUIJO, M., y URQUIJO, J. R. *Diccionario biográfico de los parlamentarios de Vasconia (1808-1876)*. Vitoria-Gasteiz: Eusko Legebiltzarra, 1993.

ALONSO OLEA, Eduardo. *El concierto económico (1878-1937). Orígenes y formación de un derecho histórico*. Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 1995.

ALONSO OLEA, Eduardo J. *Continuidades y discontinuidades de la administración provincial en el País Vasco. 1839-1978. Una «esencia» de los derechos históricos*. Oñate: IVAP, 1999.

ALONSO OLEA, Eduardo J. «Los cuerpos forales armados vascongados». *Kultura. Ciencias, Historia, Pensamiento*, n.º 4, febrero, 1992.

ARANA, Ignacio. *La Liga Vizcaína de Productores y la política económica de la Restauración, 1894-1914. Relaciones entre el empresariado y el poder político*. Bilbao: Caja de Ahorros Vizcaína, 1988.

CELAYA, Adrián. *El Fuero Nuevo de Vizcaya. Introducción*. Durango, Leopoldo Zugaza, 1976.

CLAVERO, Bartolomé. *Fueros vascos. Historia en tiempo de Constitución*. Barcelona: Ariel, 1985.

23. ALONSO OLEA, Eduardo J. *El concierto económico (1878-1937). Orígenes y formación de un derecho histórico*. Oñate: IVAP, 1995.



ESTECHA MARTINEZ, José María de. *Régimen político y administrativo de las provincias vasconavarra. Colección de leyes, decretos, reales ordenes y resoluciones del Tribunal Contencioso-Administrativo relativos al País Vasco Navarro*. 2.<sup>a</sup> ed. y apéndices I y II. AGIRREAZKUENGA, Joseba (ed.). Bilbao: Instituto de Derecho Histórico de Euskal Herria, Diputación Foral de Bizkaia, 1997.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón. *Los derechos históricos de los territorios forales*. Madrid: Civitas, 1985.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.; SANTAMARÍA, A. *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977.

GARCÍA DE CORTÁZAR, Fernando; MONTERO, Manuel. *Historia de Vizcaya*. San Sebastián: Txertoa, 1986, vol. 1, p. 72 y sig.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La administración española*. Madrid: Alianza, 1972.

GARCÍA MARÍN, J. M.<sup>a</sup>. *La reconstrucción de la administración territorial y local*. Alcalá de Henares: Instituto de Nacional de Administración Pública, 1987.

HERRERO DE MIÑÓN, Miguel. *Idea de los derechos históricos*. Espasa Calpe, 1991.

HOZ, Santiago de la; MONTÓN, Francisco Javier; PÉREZ, Antonio; RUZAGA, Rafael. «Características y evolución de las élites en el País Vasco (1898-1923)». *Historia Contemporánea*, número 8, pág. 107-142.

LABAYRU GOICOECHEA, Estanislao J. de. *Compendio de la historia de Vizcaya*. Bilbao: Gran Enciclopedia Vasca, 1974.

LÓPEZ ATXURRA, Rafael. «La foralidad en la historiografía vasca». *Ernaroa, Revista de Historia de Euskal Herria, Euskal Historiazko Aldiskaria*, n.º 6, junio 1991.

LÓPEZ ATXURRA, Rafael. «Las instituciones del sistema foral». En: AGIRREZKUE-NAGA (dir.). *Atlas histórico del País Vasco*. Bilbao: Lur, 1994, pág. 129-144.

MARTÍNEZ RUEDA, Fernando. *Los poderes locales en Vizcaya. Del antiguo régimen a la revolución liberal (1700-1853)*. Leioa: Universidad del País Vasco, 1994.

MONREAL, Gregorio. *Las instituciones públicas del Señorío de Vizcaya hasta el siglo XVIII*. Bilbao: Diputación de Vizcaya, 1974.

OLABARRI GORTAZAR, I.; ARANA PÉREZ, I. «Las atribuciones de las diputaciones vascongadas y de su fundamento jurídico durante la Restauración». En: *Los derechos históricos del País Vasco*. Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 1988.

PÉREZ NÚÑEZ, Javier. *La Diputación foral de Vizcaya. El régimen foral en la construcción del Estado liberal (1808-1868)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

TORRES VILLANUEVA, Eugenio. *Ramón de la Sota (1857-1936). Un empresario vasco*. Madrid: Lid, 1998.

VÁZQUEZ DE PRADA, Mercedes. *Negociaciones sobre fueros entre Vizcaya y el poder central, 1839-1887*. Bilbao: Caja de Ahorros Vizcaína, 1984.



## *Trois enquêtes prosopographiques sur les parlementaires français du XIX<sup>e</sup> siècle*

ERIC ANCEAU, *Université Paris-Sorbonne (Paris IV)*

Cette communication entend montrer la vitalité de la prosopographie du monde politique et parlementaire français du XIX<sup>e</sup> siècle en présentant trois enquêtes qui diffèrent à la fois par leurs objectifs, par leurs structures et par leur calendrier. La première, achevée depuis 1997, est un travail que nous avons mené sur les députés du Second Empire. La deuxième, qui mobilise plus de cinquante chercheurs, s'intitule « Les acteurs politiques de 1848 » et a débuté l'an dernier. Enfin, la troisième, qui est également une recherche personnelle, et qui commence à peine, concerne les rapports entre les manufacturiers français et le Parlement des années 1780 aux années 1890.

Tous ces travaux s'inscrivent dans un cadre général qui mérite d'être rappelé ici en guise de préambule. Au début des années 1960, l'histoire parlementaire et plus largement l'histoire politique étaient au creux de la vague en France, en raison du primat de l'histoire économique et sociale, du prestige de l'école des *Annales* et du mépris de cette dernière pour une histoire qualifiée de purement événementielle. C'est alors que les historiens du politique se décidèrent à renouveler leurs approches. La méthode prosopographique en fut l'un des vecteurs. Jusque-là, nous ne disposions guère en la matière que du *Dictionnaire des parlementaires français... (1789-1889)*,<sup>1</sup> œuvre sérieuse mais élaborée dans l'urgence du centenaire de 1789, qui contenait de ce fait de nombreuses erreurs, en particulier sur l'état civil, et qui négligeait plusieurs aspects importants : réseaux d'alliance, sociabilité, fortunes... Aiguillonnés par des sociologues qui avaient entrepris avec succès, depuis une dizaine d'années, des travaux de prosopographie politique et parlementaire,<sup>2</sup> plusieurs historiens virent dans cette façon de procéder un moyen de restituer le monde politique dans sa diversité, voire ses contradictions et d'en proposer enfin une image proche de ce qui était sa réalité. Le Centre de recherches en histoire du XIX<sup>e</sup> siècle de la Sorbonne joua alors un rôle précurseur. Après un premier travail sur les conseillers généraux de 1870,<sup>3</sup> une petite équipe de chercheurs constituée autour de Louis Girard étu-

1. Gaston Cougny, Adolphe Robert et Edgar Bourloton, *Dictionnaire des parlementaires français (1789 - 1889)* ..., Paris Bourloton, 1889 - 1891, 5 volumes.

2. Citons en particulier l'article pionnier de Mattei Dogan, « La stabilité du personnel parlementaire sous la Troisième République », publié en 1953 dans la *Revue française de Science politique*.

3. Louis Girard, Antoine Prost et Remi Gossez, *Les Conseillers généraux de 1870*, PUF, 1970.

dia la coalition contre le président du Conseil de la monarchie de Juillet, Mathieu Molé.<sup>4</sup> Parallèlement, le CNRS, qui avait apporté son concours à ces travaux, soutint l'ambitieuse enquête lancée dans les années 1970 par Louis Bergeron et Guy Chaussinand-Nogaret sur les notables du Premier Empire. C'est en 1979 que les deux historiens firent paraître *Les masses de granit. Cent mille notables du Premier Empire*.<sup>5</sup> Commença alors l'édition des volumes départementaux. Ce fut aussi l'époque à laquelle le CNRS fonda l'Institut d'histoire moderne et contemporaine dans le but d'engager une prosopographie des élites françaises du xvi<sup>e</sup> au xx<sup>e</sup> siècle, en créant des bases de données et en produisant des dictionnaires, des atlas et des bibliographies. Dès 1980, un précieux guide de recherche fut publié.<sup>6</sup> Le mouvement était lancé. Des thèses de prosopographie parlementaire furent entreprises puis soutenues.<sup>7</sup> En 1989, la France fêta en grande pompe le bicentenaire de sa Révolution. Cette commémoration mit la prosopographie à l'honneur avec le *Dictionnaire des Constituants* d'Edna Lemay.<sup>8</sup> Au milieu des années 1980, Jean-Marie Mayeur lançait à son tour, dans le cadre du Centre de recherches en histoire du xix<sup>e</sup> siècle, une grande enquête pour étudier les 5712 parlementaires de la Troisième République, le plus long des régimes de l'histoire française contemporaine, puisqu'il a duré soixante-dix ans. Celle-ci réunit plusieurs centaines de collaborateurs (enseignants-chercheurs, étudiants, érudits...) et fédéra les énergies de nombreuses universités françaises pendant près de dix-huit ans. Elle permit la publication d'un ouvrage thématique consacré aux sénateurs inamovibles<sup>9</sup> et de plusieurs volumes régionaux,<sup>10</sup> puis fut couronnée par un colloque international à l'Assemblée nationale

4. L. Girard, W. Serman, E. Cadet, R. Gossez, *La Chambre des députés en 1837 - 1839*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1976.

5. Éd. de l'ÉHÉSS.

6. C. Charle, J. Nagle, M. Perrichet, M. Richard et D. Woronoff, *Prosopographie des élites françaises (XVI<sup>e</sup> - XX<sup>e</sup> siècle). Guide de recherche*, éd. CNRS - IHMC, 1980.

7. Signalons la thèse inédite que Jean-Louis Halperin a consacrée au Corps législatif du Consulat et du Premier Empire et qui a donné lieu à un grand article dans la *Revue de l'Institut Napoléon* en 1985 : « La composition du Corps législatif sous le Consulat et l'Empire » ou encore celle de Vida Azimi sur les sénateurs de la même période qui a été soutenue en 1980 et qui vient récemment d'être publiée en une version écourtée : *Les Premiers sénateurs français, Consulat et Premier Empire, 1800 - 1814*, Paris, Picard, 2000.

8. *Dictionnaire des Constituants (1789-1791)*, Paris, Universitas, 1991, 2 vol. Ce travail est d'autant plus remarquable qu'il porte que les premiers parlementaires français, les élus aux Etats généraux de 1789, ceux de tous les parlementaires pour lesquels il était le plus difficile de réunir des informations.

9. Alain Corbin et Jean-Marie Mayeur dir., *Les Immortels du Sénat 1875 - 1918. Les cent seize inamovibles de la Troisième République*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1995.

10. Equipe de recherche en Histoire contemporaine de Bordeaux-3, *Députés et sénateurs de l'Aquitaine sous la Troisième République, 1870 - 1940. Portrait de groupe*, Bordeaux, Editions de la MSH d'Aquitaine, 1995. Sylvie Guillaume et Bernard Lachaise, *Dictionnaire des parlementaires d'Aquitaine sous la Troisième République*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 1998. Jean-Pierre Chaline et Anne-Marie Sohn dir., *Parlementaires de Haute-Normandie 1871 - 1940*, Rouen, Publications de l'Université de Rouen, 2000. Bernard Ménager, Jean-Pierre Florin (†), Jean-Marc Guislin, *Les Parlementaires du Nord-Pas-de-Calais sous la Troisième République*, Lille, Presses de l'Université Charles-de-Gaulle - Lille-3, 2000. Jean El Gammal et Pascal Plas dir., *Dictionnaire des parlementaires du Limousin sous la Troisième République*, t. 1 *Creuse*, par Guy Avizou et Daniel Dayen, Limoges, Pulim, 2001. Jean-Marie Mayeur dir., *Les Parlementaires de la Seine sous la Troisième République*, tome 1, Etudes, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001. Arlette Schweitz, *Les Parlementaires de la Seine sous la Troisième République*, tome 2, *Dictionnaire biographique*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001.

et au Sénat, en octobre 2001 dont les Actes vont paraître cet automne.<sup>11</sup> Peu après ce colloque, à l'initiative de Jean Garrigues, s'est fondé le Comité d'histoire parlementaire et politique parrainé par les deux assemblées parlementaires françaises. Il fait la part belle aux travaux prosopographiques.

A des degrés divers, ces structures (Centre de recherches en histoire du XIX<sup>e</sup> siècle, CNRS, IHMC, CHPP) et ces enquêtes ont ouvert la voie aux recherches que nous allons maintenant évoquer.

## I. Les députés du Second Empire

Cette recherche s'inscrit dans le cadre d'une thèse de doctorat dont le titre complet est « Les députés du Second Empire. Prosopographie d'une élite du XIX<sup>e</sup> siècle », thèse dirigée par le professeur Jean Tulard à l'Université Paris-Sorbonne, soutenue en octobre 1997 et qui a donné lieu à la publication de deux ouvrages.<sup>12</sup> Ce travail a été entrepris à l'automne 1991, car il y avait là, nous a-t-il semblé, une lacune importante de l'historiographie. A partir de 1871 et pendant très longtemps, le Second Empire a été très décrié. Il se résumait au coup d'Etat du 2 décembre 1851, aux excès de la fête impériale et à la débâcle de Sedan et ces reproches occultaient tout le reste. Il était difficile de porter un regard objectif sur cette période de notre histoire et s'y intéresser semblait incongru. L'Université française boudait généralement la période. Le Corps législatif, la Chambre basse du régime et ses membres étaient particulièrement maltraités.

Il faut dire que le Second Empire marque indéniablement une volonté d'abaissement du parlementarisme. Nous nous contenterons de rappeler ici que le coup d'Etat du 2 décembre 1851 est directement dirigé contre l'Assemblée législative et que le président de la République, Louis Napoléon Bonaparte, qui le réalise avec succès, procède alors une refonte complète des institutions. Le neveu s'inspire de son oncle, Napoléon Bonaparte, et la Constitution du 14 janvier 1852, de celle de l'an VIII. Le chef de l'Etat reçoit l'essentiel des pouvoirs et gouverne au moyen de trois assemblées dont le Corps législatif qui discute et vote les projets de loi et l'impôt, mais sans pouvoir entrer dans les détails, en ne recevant qu'un droit d'amendement très limité et en n'ayant pas la faculté de discuter la politique générale de la France. Si les membres de cette Assemblée sont élus au suffrage universel direct, les pressions gouvernementales et le système de la candidature officielle ne permettent pas aux électeurs de s'exprimer librement. L'Assemblée comprend peu de députés en comparaison de ses devancières et de ses suivantes, même s'il y a augmentation de législation en législation pour répondre à l'accroissement de population.<sup>13</sup> Comme la Constitution n'hésite pas à l'affirmer, le petit nombre de députés a pour but de garantir le « calme des délibérations, car trop souvent on a vu dans les assemblées, la

11. Jean-Marie Mayeur, Jean-Pierre Chaline et Alain Corbin dir., *Les Parlementaires de la Troisième République*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2003.

12. Eric Anceau, *Dictionnaire des députés du Second Empire*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1999 et Eric Anceau, *Les Députés du Second Empire. Prosopographie d'une élite du XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Champion et Genève, Slatkine, 2000, version intégrale de la thèse.

13. 261 députés en 1852, 292 en 1869.

mobilité et l'ardeur des passions croître en raison du nombre ». Malgré tout, quelques garanties supplémentaires sont prises. En séance, « toute personnalité, tout signe d'approbation ou d'improbation sont interdits ». La tribune est supprimée et les députés parlent de leur place. Enfin les débats ne sont reproduits que sous forme de procès-verbaux officiels que la presse n'a pas le droit de commenter, ce qui restreint sérieusement leur audience.

Dans ces conditions, si Theodore Zeldin avait analysé, dans le courant des années 1950, le système politique de Napoléon III,<sup>14</sup> et si d'autres historiens avaient souligné depuis l'importance de la première expérience durable du suffrage universel dans notre pays,<sup>15</sup> jamais le Corps législatif n'avait été étudié au quotidien. A quoi bon étudier une Assemblée aux pouvoirs si restreints ! Quant aux députés, à l'exception de quelques personnalités de l'opposition comme Thiers, Jules Favre, Gambetta et quelques autres, ils étaient présentés comme des personnages sans intérêt, tirés du néant par le régime et tombés dans l'oubli dès la fin de leur mandat. Des auteurs renommés de l'époque avaient accrédité ces idées de Victor Hugo, à Alphonse Daudet en passant par Émile Zola. A quoi bon étudier des personnages aussi falots !

Nous étions malgré tout persuadé de l'intérêt que pouvait présenter un tel sujet à l'heure où de nombreuses études sur des élites du XIX<sup>e</sup> siècle étaient désormais à la disposition des chercheurs et leur permettaient de placer leurs propres travaux dans une optique résolument comparative.<sup>16</sup> Il s'agissait donc de comprendre et d'expliquer les conditions requises pour entrer au Palais-Bourbon sous le Second Empire, de situer le mandat dans la vie du député, de saisir la manière dont ce mandat était perçu et exercé par l'intéressé, s'il s'inscrivait ou non dans un *cursus honorum* et à quel niveau. Il fallait aussi apprécier si les membres du Corps législatif correspondaient ou non à un modèle parlementaire unique, voir s'ils se différenciaient des autres groupes dominants ou s'ils participaient de la même élite.

Pour répondre à ces interrogations, le recours à la méthode prosopographique s'imposait. Après avoir décidé de retenir tous les élus de la période 1852-1870, y compris lorsqu'ils ne siégeaient pas, pour une raison ou pour une autre,<sup>17</sup> et après avoir établi que le corpus comprenait 613 individus,<sup>18</sup> nous avons élaboré une fiche standard comprenant trois domaines principaux. L'homme y est successivement présenté en famille, en société et en politique, étant entendu que la politique est partout. En effet, le député qu'il soit en devenir, en action ou en souvenirs apparaît toujours derrière l'homme privé. Il est d'abord envisagé dans son milieu d'origine, depuis sa naissance jusqu'à son décès, puis est replacé au sein de sa parentèle et parmi ses alliés. L'accent est porté sur l'étude des réseaux dont il a pu bénéficier, sur sa stra-

14. Theodore Zeldin, *The political system of Napoleon III*, Londres, Mac Millan, 1958.

15. Patrick Lagoueyte, *Candidature officielle et pratiques électorales sous le Second Empire (1852 - 1870)*, thèse inédite, Paris I, dir. Maurice Agulhon, 1991, 2 vol.

16. André-Jean Tudesq, *Les Grands notables en France (1840 - 1849). Etude historique d'une psychologie sociale*, PUF, 1964, 2 vol., Vincent Wright, *Le Conseil d'Etat sous le Second Empire*, A. Colin et FNSP, 1972, Bernard Le Clère et Vincent Wright, *Les Préfets du Second Empire*, Armand Colin, 1973, Jean-Pierre Chaline, *Les Bourgeois de Rouen : une élite urbaine au XIXe siècle*, FNSP, 1982...

17. Décès, démission, invalidation...

18. À partir des procès-verbaux des élections déposés dans la série C des Archives nationales.

tégie matrimoniale et plus largement familiale, mais sans laisser dans l'ombre aucun aspect de sa généalogie qu'elle soit diachronique ou synchronique. Une deuxième partie permet d'évoquer les études et la formation, les activités professionnelles, l'appartenance religieuse et le dévouement à des œuvres de bienfaisance, les services divers que le parlementaire a pu rendre à la société et à son pays, les distinctions dont on n'a pas manqué de l'honorer, les espaces de sociabilité qu'il a fréquentés, ses loisirs et ses travaux d'écriture, ses revenus et sa fortune... La troisième partie est consacrée au parcours politique sous toutes ses formes depuis la motivation qui conduit à briguer un premier mandat jusqu'à la raison pour laquelle on met un terme à sa carrière, ou encore depuis le plus humble mandat local jusqu'aux plus hautes responsabilités nationales. Une quatrième partie recense les publications du sujet, les sources, l'iconographie, la bibliographie et enfin, les notes. Au total, il fallait donc renseigner cent cinquante-cinq rubriques pour chaque fiche, soit quatre-vingt quinze mille quinze rubriques pour l'ensemble du corpus. Il importait en effet de ne négliger aucun champ d'activités du parlementaire pour pouvoir saisir ce dernier dans sa diversité et sa complexité.

Il était donc indispensable de recourir à l'informatique<sup>19</sup> et d'élaborer une stratégie de recherches de façon à perdre un minimum de temps et à travailler le plus efficacement possible, cela d'autant plus que la tâche du prosopographe se heurte à plusieurs écueils spécifiques. Tout d'abord, la prosopographie impose un travail préalable. A moins d'étudier une source homogène, complète et fiable, il est nécessaire de recomposer les sources brutes pour que les renseignements qu'elles nous apportent puissent être comparés.<sup>20</sup> Par ailleurs, lorsque l'on étudie une élite contemporaine, et en particulier une élite du XIX<sup>e</sup> siècle, on a rarement à redouter que ses sources manquent ou soient inaccessibles. Si l'on n'a pas de fonds d'archives propre à son sujet, ce qui était le cas en la circonstance, on est plutôt confronté au problème inverse. Il fallait traiter une surabondance de documents d'origines et de natures très variées<sup>21</sup> sur lesquels la nature de l'exercice permet, heureusement, de rester peu de temps. Un prosopographe se doit avant tout d'être efficace et ne peut accepter de trop grandes contingences. Il était donc impossible de recourir aux fonds privés et cela d'autant plus que ces fonds correspondaient souvent aux personnalités les mieux connues. En revanche, il aurait été inconcevable de négliger les sources provinciales. Les députés, plus encore que d'autres élites, sont par définition originaires de la France entière. Un tour de France des Archives départementales a donc été entrepris. Faute de temps, il n'a pas permis de couvrir la totalité du territoire, mais quarante-deux départements, pour l'essentiel, ceux qui avaient élu le plus grand nombre de parlementaires et ceux qui avaient désigné les hommes les

19. Nous avons tout au long de cette recherche utilisé un gestionnaire de bases de données à la fois facile d'utilisation, souple et performant : *File Maker Pro* de *Claris*.

20. C'est par exemple ce que nous avons dû faire pour les activités professionnelles. Les dossiers d'élection avaient en effet tendance à qualifier simplement de propriétaire ou de maire et conseiller général un grand nombre d'élus alors que nous savions par d'autres sources que certains d'entre eux exerçaient une profession ou en avaient exercé une jusqu'à la veille des élections.

21. Etat civil, épigraphie, presse, dossiers administratifs, renseignements fiscaux, œuvres littéraires...

plus obscurs. Un biographe n'a jamais l'impression de posséder parfaitement son sujet. Le prosopographe qui doit mener de front non une, mais des centaines de biographies est encore plus frustré. Il découvre sans cesse de nouveaux renseignements. Son travail a toujours un goût d'inachevé et il est donc tenté de repousser indéfiniment l'échéance de la rédaction.

Au bout de quatre années d'investigation, un seuil avait néanmoins été atteint, à partir duquel toute nouvelle découverte prolongeait indéfiniment le temps de recherche. A ce stade, toutes les fiches étaient remplies au moins aux trois cinquièmes et seules une trentaine, soit moins de cinq pour cent du corpus, à moins des quatre cinquièmes. Il devenait alors raisonnable de s'arrêter et de commencer à exploiter la base de données.

Très vite, il est apparu qu'il n'existait pas un type unique de député du Second Empire. L'inverse aurait été surprenant, puisque le corpus est issu du suffrage universel et reflète de par sa nature, dans une certaine mesure, la diversité du pays. En revanche, plusieurs portraits types se sont dégagés. Il a été possible de regrouper les membres du Corps législatif en quelques catégories différant par leur conception de la vie de famille, leurs formes de sociabilité ou encore leur façon d'accéder aux responsabilités puis d'exercer ces dernières. Même si elle s'est quelquefois révélée inopérante, l'analyse par tendances politiques a démontré sa pertinence. Elle a ainsi permis de distinguer quatre types de députés du Second Empire : deux parmi les élus qui ont bénéficié de la candidature officielle et deux parmi ceux qui n'ont jamais été investis par le gouvernement.

Dès 1852, le pouvoir cherche à donner son investiture à des candidats sûrs. Le ministère de l'Intérieur demande donc à ses préfets de lui signaler des hommes sans passé politique, devenus célèbres par leurs activités professionnelles et qui sont entourés de l'estime publique pour leur dévouement et leur bienfaisance. Il s'agit souvent d'officiers généraux, de grands négociants et, plus fréquemment encore, d'industriels. Ces hommes proviennent majoritairement de la bourgeoisie, mais sont parfois d'humble origine. Parmi eux, l'on trouve à la fois le plus grand nombre de parlementaires ayant fait des études longues et la plupart de ceux qui n'en ont pas suivi du tout. Le patron autodidacte et paternaliste qui ne doit son ascension sociale qu'à lui-même est l'une des figures les plus répandues au sein de ce groupe. Tous ces hommes se caractérisent également par leur volonté de se fondre rapidement dans les milieux dirigeants, s'ils ne s'y sentent pas encore complètement intégrés. Dans ce but, ils cherchent à s'allier aux familles les plus distinguées et à se faire admettre dans les salons et les cercles les plus en vue. Ils consacrent beaucoup de temps aux institutions religieuses et caritatives et font un noble usage d'une fortune souvent considérable. Ils perçoivent aussi leur entrée au Parlement comme une reconnaissance sociale. Grâce à la candidature officielle, ils sont généralement élus très facilement. Au Corps législatif, leur inexpérience politique n'est pas un gros inconvénient politique au début du régime quand les débats sont peu animés. Elle le devient par la suite et certains font pâle figure en séance. En revanche, ils dépensent une grande énergie dans les commissions et font bénéficier la Chambre de leur expérience et de leur compétence professionnelles. Pendant l'exercice de leur mandat parlementaire, ils sont encouragés par le pouvoir à briguer des mandats locaux de façon à consoli-

der leur position dans leur circonscription. Le gouvernement les couvre d'honneurs en les nommant au bureau des conseils généraux ou en leur conférant des distinctions comme la Légion d'honneur. Après le 4-Septembre,<sup>22</sup> ils sont généralement les parlementaires qui restent les plus fidèles au bonapartisme.

Cependant, faute de meilleurs candidats, le gouvernement est aussi contraint de faire appel dans de nombreuses circonscriptions aux notables traditionnels venus du légitimisme et plus fréquemment encore de l'orléanisme, mais peu compromis, car n'ayant exercé jusque-là, pour la plupart d'entre eux, que des mandats à l'échelon local. Ils appartiennent à la noblesse ou à la plus haute bourgeoisie et composent une élite restreinte et qui le demeure par une politique d'inter-mariages qui leur permet de perpétuer leur domination. Ils renforcent leur enracinement local de génération en génération. Les aînés font bénéficier les plus jeunes de leur expérience. Ils les préparent à exercer des responsabilités. Plus tard, ils leur lèguent, outre un capital économique et culturel, leur clientèle, leurs relations et leurs mandats. Les héritiers n'ont point besoin d'étudier. Leur entrent et leur condition de grands propriétaires, rentiers ou agriculteurs les en dispensent. Si quelques-uns décident malgré tout de suivre une formation supérieure, en particulier à la très appréciée faculté de droit de Paris, c'est moins souvent dans le but d'obtenir un diplôme que dans celui de grossir un carnet d'adresses et de s'intégrer à de nouveaux réseaux. La plupart d'entre eux ne portent qu'un intérêt secondaire à la nature du régime, pourvu que celui-ci garantisse certains principes intangibles à leurs yeux comme l'ordre, la paix sociale, la défense de la propriété ou du catholicisme. Quand ces principes sont menacés, les notables savent faire preuve d'indépendance et certains d'entre eux forment même le noyau du parti clérical. A la Chambre, ils sont très attentifs à défendre les intérêts de leur circonscription, jouant pleinement leur rôle de protecteur naturel et de représentant désigné. En revanche, ils se manifestent plus rarement dans les débats de portée internationale, voire nationale, à moins que ceux-ci ne traitent de sujets agricoles, religieux ou militaires.

Le troisième groupe est constitué par les élus républicains.<sup>23</sup> S'ils appartiennent, pour beaucoup d'entre eux, à la bonne bourgeoisie, ils se démarquent en revanche nettement de leurs collègues parlementaires par leurs comportements familiaux (beaucoup de célibataires ou d'hommes vivant en union libre), leur non-conformisme religieux (plusieurs libres penseurs) ou leur sociabilité (celle du Palais de Justice, des salons mais aussi des cafés). C'est dans le combat politique que la plupart de ces hommes se sont fait un nom. Beaucoup ont déjà siégé sur les bancs du Palais-Bourbon. Certains ont d'ailleurs délaissé depuis longtemps leurs activités professionnelles (ils sont avocats, journalistes, secondairement hommes de lettres ou médecins) pour se consacrer entièrement à la politique. Ils peuvent souvent se le permettre grâce à un niveau de fortune élevé et voisin de celui des députés gouvernementaux. C'est à ce prix qu'ils parviennent à lutter efficacement contre le système de la candidature officielle et tout l'appareil administratif, et à être élus au Corps

22. La chute du Second Empire.

23. Ils sont 43, au total.



législatif. Dès lors, ils ne tardent pas à se mettre en évidence. Leur nombre réduit et le jeu du débat contradictoire les favorisent. Ils excellent dans les grandes joutes oratoires qu'ils préfèrent au travail de l'ombre des commissions, commissions auxquelles, il est vrai, ils ont de grandes difficultés à se faire élire. La chute de l'Empire marque fréquemment l'apogée de leur carrière. Ils sont alors considérés comme les pères fondateurs de la République. On leur confie les plus hautes fonctions de l'Etat. Plus tard, on donne leur nom à des lieux publics. On leur érige des monuments. On leur consacre des musées. On est ici aux antipodes de ce qui se passe pour le député moyen de la majorité qui tombe bien vite dans l'oubli.

Le quatrième et dernier groupe est beaucoup plus hétérogène, car il se compose de tous les autres opposants qui sont d'origines et de sensibilités fort diverses, depuis le grand propriétaire légitimiste jusqu'au négociant orléaniste. On peut aussi y trouver un indépendant très hostile au régime et un autre de sensibilité bonapartiste, mais qui se présente sous une étiquette indépendante car il n'a pas obtenu l'investiture officielle. Quelques points rapprochent pourtant tous ces hommes : la notoriété, la bonne implantation locale, la position de fortune indépendante, qui sont autant de nécessités pour vaincre un candidat officiel. Pour beaucoup d'entre eux, la politique est une seconde nature. Que l'on songe par exemple à Thiers ! Enfin, la plupart de ceux qui survivent au régime impérial font de belles carrières sous la Troisième République.

Si la composition du Corps législatif possède une certaine spécificité, elle s'inscrit néanmoins dans une évolution générale. Les nombreux parlementaires de la monarchie de Juillet et de la Deuxième République qui poursuivent leur carrière après 1852 et les députés du Second Empire que l'on retrouve ensuite dans les assemblées de la Troisième République en témoignent. Les élus d'un type nouveau que le gouvernement appelait de ses vœux ne représentent tout au long du régime qu'une très forte minorité de la Chambre et ils sont souvent les premiers à abandonner la politique après Sedan. Par ailleurs, c'est durant le Second Empire que s'amorce le déclin des notables traditionnels au sein de la représentation nationale. Ce déclin devient vraiment perceptible lors des élections générales de 1869 qui marquent une étape importante dans l'émancipation de l'électorat rural. Les notables sont contraints de prendre une part plus active à la campagne électorale. Ils s'exposent aux coups de leurs adversaires et perdent une partie de leur prestige. Plusieurs sont battus et ne reparaitront plus sur la scène politique nationale. Quant à l'opposition qui voit ses effectifs grossir de législature en législature, elle ne se caractérise pas encore par l'émergence des « nouvelles couches », pour reprendre une expression chère à Gambetta. Cependant, ses députés qui étaient encore largement des figures du passé au cours des trois premières législatures sont remplacés par des hommes jeunes porteurs d'idées nouvelles.

Tous ces hommes font partie d'un Corps législatif dont les pouvoirs ne cessent de s'accroître. Au début du régime, il n'est que le modeste héritier de son homonyme du Premier Empire, mais il acquiert progressivement, à partir de 1860, toutes les prérogatives d'une assemblée de régime parlementaire. En 1869-1870, il ne ressemble plus guère à ce qu'il était en 1852. Avec les réformes libérales, le Palais-Bourbon connaît quelques-unes de ses heures les plus mémorables. Certaines séances susci-

tent un intérêt public rarement égalé.<sup>24</sup> Surtout, l'œuvre législative accomplie pendant ces dix-neuf années est considérable.<sup>25</sup> Au total, le Second Empire apparaît beaucoup plus comme une période de transition que comme une rupture dans l'histoire parlementaire française et les députés de cette époque, y compris les plus modestes, méritent mieux que le sort qu'on leur a longtemps réservé.

## II. Les acteurs politiques de 1848<sup>26</sup>

Le métier d'historien recèle d'étranges paradoxes. Nous avons déjà souligné à propos des députés du Second Empire que l'on est parfois contraint de s'en tenir aux lieux communs les plus rebattus sur des sujets pourtant centraux, faute d'une étude approfondie de la question. Les plus grandes figures de la Deuxième République ont déjà suscité des travaux nombreux, variés et d'excellente facture<sup>27</sup>. Cependant, le colloque du cent cinquantième de l'avènement de ce régime<sup>28</sup> a montré combien les domaines d'investigation sont encore nombreux, combien il importe aussi de ne pas se limiter à l'étude de quelques personnalités pour comprendre comment la France de 1848 a été dirigée. Les acteurs politiques de la Deuxième République n'ont jamais été étudiés ni dans leur ensemble ni dans leur détail. Plusieurs travaux d'approches différentes ou de champs d'études plus restreints constituent évidemment d'excellents points de départ. Nous pensons au premier chef aux grandes thèses d'histoire politique et sociale qui abordent la Deuxième République<sup>29</sup> et à l'ensemble des recherches de Maurice Agulhon, en particulier à ses *Quarante-huitards*,<sup>30</sup> puis à des articles pionniers mais controversés,<sup>31</sup> au monumental *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français*,<sup>32</sup> à l'ouvrage *The french Republic under Cavaignac, 1848* de Frederick A. de Luna,<sup>33</sup> ou encore à quelques références plus récentes.<sup>34</sup>

24. Celles sur la libéralisation de la presse, celles sur la réforme de l'armée ou encore celles, tragiques, qui mènent à la guerre contre la Prusse.

25. Pensons par exemple à la loi de 1865 sur les chèques ou à celle de 1867 sur les sociétés par actions.

26. Ce passage reprend partiellement notre article « Les acteurs politiques de 1848. Une plongée dans l'histoire politique du XIX<sup>e</sup> siècle » publié dans le n° 1 de *Parlement(s). Revue d'histoire parlementaire et politique*, printemps 2003, pp. 119-123.

27. Comme en témoignent les numéros « Cinquante ans de recherches sur 1848 » et « 1848. Un modèle politique à l'épreuve » de la *Revue d'Histoire du XIX<sup>e</sup> siècle* (n° 14, 1997 - 1 et n° 16, 1998 - 1).

28. Actes publiés sous le titre *1848*, Créaphis, 2002.

29. Pour ne retenir que les principales, celle de Georges Dupeux sur le Loir-et-Cher (1962), celle de Philippe Vigier sur la région alpine (1963), celle, déjà mentionnée, d'André-Jean Tudesq sur les grands notables de la monarchie de Juillet (1964), celle de Maurice Agulhon sur le Var (1971), celle d'Alain Corbin sur le Limousin (1975), celle de Raymond Huard sur le Bas-Languedoc (1982), celle de Jean-Pierre Chaline sur les bourgeois de Rouen (1982), celle de Pierre Lévêque sur la Bourgogne (1983)...

30. « Archives », Gallimard - Julliard, 1975, rééd. En « Folio. Histoire », Gallimard, 1992.

31. A. Chabosseau, « Les Constituants de 1848 » dans *Révolution de 1848*, t. VII, 1910-1911 et t. VIII, 1911-1912, G. W. Fasel, « The French Election of April 23, 1848. Suggestions for a Revision », *French Historical Studies*, 1968...

32. Jean Maïtron dir., période 1789 - 1864 en trois volumes, Editions ouvrières, 1964 - 1966.

33. Princeton UP, 1969.

34. Yves Déloye, « Se présenter pour représenter. Enquête sur les professions de foi électorales de 1848 » dans Michel Offerlé dir., *La Profession politique, XIX<sup>e</sup> - XX<sup>e</sup> siècles*, Belin, 1999, Heinrich Best,

Le Centre de recherches en histoire du XIX<sup>e</sup> siècle a donc décidé de traiter en profondeur un dossier qui n'a été, jusque-là, qu'entrouvert : celui des personnalités effectivement influentes en 1848. Il s'agit là des 11 membres du gouvernement provisoire, des 36 ministres, des 915 à 920 Constituants, des sous-secrétaires d'Etat, des directeurs des cabinets ministériels et des grands services publics, des commissaires de la République, des préfets, des procureurs généraux, des archevêques et évêques, des recteurs, des généraux commandant les départements, des présidents des conseils généraux, des maires des grandes villes, des patrons de presse, des meneurs et dirigeants de clubs, sans oublier les égéries politiques. Que l'on songe à Flora Tristan, George Sand, Marie d'Agoult, Pauline Roland, Claire Vigoureux, Jeanne Deroin...

En fait, l'enquête ambitionne d'apporter des réponses à plusieurs interrogations-clés. Qui sont ces hommes (et, dans leur ombre, ces femmes) qui accèdent au pouvoir en 1848 ? Y a-t-il rupture complète avec le personnel politique de la monarchie de Juillet ? Quelles sont les modalités d'accès au pouvoir ? Peut-on dégager des filières de recrutement ? Comment le pouvoir s'exerce-t-il et comment les relations entre pouvoirs centraux et pouvoirs locaux s'articulent-elles ? Quels sont les rapports que les nouveaux dirigeants entretiennent entre eux, mais aussi avec leurs administrés, les différents groupes sociaux et, plus largement, avec ce que nous appellerons la « société civile » ? Comment ces personnalités interviennent-elles dans les grands débats du temps ? Quels discours emploient-elles ? Quelle image entendent-elles donner d'elles-mêmes et quelle vision les citoyens en ont-ils ? Que devient cette « élite » sous la République présidentielle de Louis-Napoléon Bonaparte et au-delà ? Autant de questions qui ne se limitent pas au champ politique, mais interrogent aussi les histoires sociale, culturelle, religieuse, économique ainsi que l'histoire des mentalités, celle des représentations et des symboles, celle des femmes ou encore des « sciences amies » : politologie, sociologie, sémiologie... Il s'agit donc de ne pas se contenter des méthodes classiques de travail et d'investigation, par ailleurs éprouvées, mais également de mobiliser l'étude des réseaux, des structures relationnelles ou encore du discours. Par contre, la prosopographie se fait ici plus sélective que pour d'autres enquêtes. On sait en effet les difficultés rencontrées pour réunir certains types de renseignements (collatéraux, fortunes, mandats locaux...), en particulier le temps que cela exige et la disparité des informations finalement collectées. Aussi, la fiche standard ne retient que trente-deux rubriques parfaitement adaptées aux finalités du projet.<sup>35</sup>

La période étudiée par cette enquête est courte : des journées révolutionnaires de février 1848, dont sort le régime, à l'investiture du président Louis-Napoléon Bonaparte et à la formation d'un nouveau gouvernement, le 20 décembre 1848, qui amè-

« Structures of parliamentary representation in the Revolutions of 1848 », chapter 20 in D. Dowe, H.-G. Haupt, D. Langewiesche and J. Sperber, *Europe in 1848. Revolution and Reform*, Berghahn Books, New York et Oxford, 2001, Michel Winock, *Les Voix de la liberté. Les écrivains engagés au XIX<sup>e</sup> siècle*, Le Seuil, 2001, Philippe Darriulat, *Les Patriotes. La gauche républicaine et la nation*, Le Seuil, 2001,...

35. La fiche des parlementaires de la Troisième République contenait 164 rubriques et celle des députés du Second Empire possédait, rappelons-le, 155 items.

nent une épuration partielle du personnel politique. Cela procure une certaine homogénéité au corpus (« la génération romantique ») et donne l'espoir de pouvoir étudier certains aspects de façon exhaustive (les débats parlementaires, les votes des élus, l'image des dirigeants...), même si le nouveau pouvoir ne chôme pas, si les Constituants ont siégé de façon continue et si les séances ont été souvent longues.<sup>36</sup> Sans être un obstacle insurmontable, comme le prouvent maints précédents, le cadre géographique de l'enquête pose un problème d'une autre ampleur. De par sa nature, le corpus appartient en effet à la France entière et même aux colonies.<sup>37</sup> Les sources conservées aux Archives de Paris et surtout aux Archives nationales (papiers du gouvernement et de la Constituante, procès-verbaux d'élections, dossiers des hauts fonctionnaires...) fournissent une grande partie des renseignements, de même que les travaux déjà mentionnés, les fonds de la BNF ou encore les nombreux travaux universitaires inédits déposés au Centre de recherches en histoire du XIX<sup>e</sup> siècle. Par ailleurs, la recherche peut s'appuyer sur les résultats des enquêtes de même nature, déjà réalisées.<sup>38</sup> Cependant, il est impossible de faire l'économie de recherches approfondies en province. La consultation des séries E, J et M des Archives départementales et de la presse locale est indispensable. En outre, les catalogues des Archives départementales et des bibliothèques municipales recèlent une véritable mine de travaux d'érudition locale que l'on ne peut se procurer à Paris.

C'est pourquoi un réseau de recherches comprenant plus de cinquante chercheurs s'est constitué à travers toute la France. Outre l'équipe parisienne du Centre qui réunit des professeurs et des maîtres de conférences des Universités Paris I et Paris IV et qui coordonne l'ensemble de l'enquête et procède au dépouillement des archives parisiennes, le travail dans les régions s'organise à partir de pôles universitaires (Amiens, Bordeaux 3, Dijon, Nancy 2, Nantes...), de petites structures de chercheurs qui se répartissent les personnalités locales en fonction de leurs pôles d'intérêt (Alsace...) ou de correspondants isolés (Gard, Sarthe...).

L'expérience prouve que les participants à un projet de ce type s'y investissent d'autant plus pleinement et efficacement que les échéances sont clairement définies et que le terme fixé n'est pas trop lointain. L'enquête possède déjà son calendrier. Sont actuellement collectées les informations essentielles (état civil, famille, formation, profession, attaches politiques, appartenance à des réseaux philosophiques et économiques, activités journalistiques, grandes lignes de la carrière politique, détail des fonctions et du rôle en 1848...), ce qui devrait permettre de publier sous trois ans un dictionnaire du personnel politique de 1848 qui comprendra environ 1500 notices et qui pourrait s'inspirer du *Biographisches Handbuch der Abgeordneten der Frankfurter Nationalversammlung 1848/1849* d'Heinrich Best et Wilhelm Weege, somme phénoménale d'informations sous un volume réduit et sous une forme très

36. Pensons à celles qui se déroulent pendant l'insurrection de juin !

37. Ce sont la Martinique et la Guadeloupe qui élisent Schœlcher à la Constituante.

38. Il faut en effet savoir que plus de 8% des Constituants ont siégé au Corps législatif entre 1852 et 1870 et près de 15% dans les différentes Chambres de la Troisième République, ces deux ensembles se recoupant partiellement, il est vrai.

claire.<sup>39</sup> Les deux années suivantes devraient suffire à collecter les informations, en particulier pour les personnalités qui ne sont pas prises en compte dans le dictionnaire (évêques, généraux, directeurs de journaux, dirigeants de clubs, femmes...) et pour organiser un colloque réunissant des synthèses sur les principales questions traitées par l'enquête avec une mise en perspective internationale.

### III. Les manufacturiers français et le Parlement au XIX<sup>e</sup> siècle

La troisième enquête trouve son origine dans certaines interrogations qu'ont fait surgir les recherches sur le Corps législatif du Second Empire. Pourquoi le pouvoir issu du coup d'Etat du 2 décembre entend-il accorder une place aussi considérable qu'inhabituelle aux industriels dans la représentation parlementaire ?<sup>40</sup> De leur côté, quelle vision ces hommes ont-ils du Parlement ? Quel profit entendent-ils tirer de leur investissement politique ? Combien se présentent ? Le font-ils tous sous la même étiquette ? Sont-ils issus du même milieu social ? Leur surface professionnelle est-elle comparable ? De quelles régions sont-ils originaires ? A quel moment de leur carrière leur candidature intervient-elle ? Sont-ils réellement des hommes neufs en politique ? Comment mènent-ils leur campagne ? Combien réussissent à se faire élire ? Quel rôle ceux qui sont élus jouent-ils ? Sont-ils actifs et influents dans les bureaux, dans les commissions et dans les débats ? Privilégient-ils les intérêts nationaux ou défendent-ils plutôt des intérêts catégoriels et locaux ? Contentent-ils leurs commettants et leurs confrères ? Répondent-ils à l'attente gouvernementale ? Réussissent-ils à concilier leurs activités professionnelles et leurs responsabilités parlementaires ? Exercent-ils d'autres mandats et d'autres fonctions politiques ? Nous n'avions alors pu répondre que partiellement à ces questions et nous en avons renvoyé l'examen méthodique à plus tard. D'ailleurs, il nous semblait que le champ d'étude méritait d'être redéfini.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, le terme « industriel » renvoie souvent à un ensemble de personnes trop diverses (agriculteurs, manufacturiers, négociants, savants et même... ouvriers) pour être traitées conjointement.<sup>41</sup> Ce nouveau projet est donc centré sur le groupe des patrons de l'industrie manufacturière.<sup>42</sup> Par contre, il est inconcevable de limiter l'étude aux seuls parlementaires sans évoquer leurs confrères qui n'ont pas siégé dans les assemblées. Pour embrasser parfaitement le sujet, il importe en

39. Ce modèle du genre a paru chez Droste (Taschenbücher Geschichte, Droste Verlag) à Düsseldorf, en 1996.

40. Contentons-nous de rappeler à ce sujet la célèbre circulaire adressée par le ministre de l'Intérieur, Morny à ses préfets, le 8 janvier 1852, en vue du choix des futurs candidats officiels du gouvernement. E. Anceau, *Les députés du Second Empire*, op. cit., p. 815.

41. Voir par exemple l'article « industriel » du *Dictionnaire politique rédigé par une réunion de députés, de publicistes et de journalistes...* publié par E. Duclerc et Pagnerre, Paris, Pagnerre, 1842 ou encore l'article « industrie » du *Dictionnaire de l'Économie politique...* publié par Charles Coquelin et Guillaumin, vol. 1, Paris, Guillaumin, 1852.

42. Cette industrie étant entendue au sens que lui donne Charles Coquelin dans le dictionnaire mentionné à la note précédente : industrie « qui a particulièrement pour objet de transformer, en les façonnant, les produits bruts fournis par l'agriculture ou par l'exploitation des mines ».

effet d'évaluer la représentativité des premiers et les rapports que les uns entretiennent avec les autres. Le corpus se compose donc de deux entités : les manufacturiers parlementaires (députés, représentants du peuple, pairs, sénateurs...) et leurs collègues qui n'ont jamais fait partie du Parlement. En apparence, la première entité est plus facile à cerner que la seconde. Pourtant, cela n'est pas si évident. En effet, s'il est impossible de considérer l'ensemble des manufacturiers, puisqu'ils dépassent la centaine de milliers, il est assez facile de définir un échantillon représentatif ou d'en repérer les grandes personnalités. C'est ainsi que nous possédons, par exemple, pour le Premier Empire, un *Tableau des manufacturiers les plus distingués...* qui a été dressé par les préfets en vue de la constitution du Conseil général des manufactures.<sup>43</sup> Pour les parlementaires, il faut être circonspect car il est capital d'être exhaustif. Or, même si le terme « manufacturier » existe socialement, son usage ne doit pas être le seul critère d'identification des membres du corpus. Certains parlementaires relèvent de plusieurs champs d'activités. De nombreux fabricants sont aussi négociants ou banquiers. Plusieurs ne s'adonnent à l'industrie que pendant une partie de leur vie. Les activités manufacturières ne sont pas toujours mises en avant. En raison du prestige social de la propriété, un manufacturier peut aussi être donné ou se présenter comme propriétaire foncier... Il convient donc d'adopter une définition large du groupe et de ne pas même le fermer à certains parents de manufacturiers. Tout juriste qu'il est, Mortimer Ternaux n'est-il pas l'un des meilleurs spécialistes des questions industrielles dans les Chambres de la monarchie de Juillet et dans celles de la Deuxième République ? Bon sang ne saurait mentir !<sup>44</sup>

Il importait également d'élargir le questionnement pour prendre en compte les autres moyens d'influence des manufacturiers (réseaux, concertation directe avec les gouvernants et les hauts fonctionnaires qui appartiennent souvent au « même monde », mandats locaux, regroupements professionnels, presse, pétitionnement, « dessous de table »...) et voir comment leur mobilisation s'articule avec le rôle et l'utilisation du Parlement.

Enfin, il nous paraissait essentiel d'inscrire cette recherche dans la durée pour tenter de dégager une évolution. La période retenue (fin des années 1780 – début des années 1890) présente l'avantage d'avoir une signification aussi bien en histoire politique qu'en histoire sociale et en histoire économique. Elle correspond tout d'abord au premier siècle du parlementarisme dans notre pays ainsi qu'à l'installation du suffrage universel et de la République. Elle s'ouvre par la réunion des États de Dauphiné au château de Vizille, propriété du fabricant de toiles Claude Périer, et se clôt par la victoire du « modèle républicain » sur les tentations monarchiques et sur le boulangisme. Elle est aussi la période de l'essor puis du déclin du système notabliaire et s'achève par une certaine différenciation des modes de recrutement des élites politiques et économiques. Ce siècle est également celui de l'industrialisa-

43. Il s'agit là d'un questionnaire d'une grande précision, véritable trésor pour un prosopographe. Voir Archives nationales, F 12 937.

44. Il appartient à la grande famille de fabricants de draps ardennais.



tion et de « l'hypothétique première révolution industrielle », alors que l'Exposition universelle de 1889 inaugure déjà une ère nouvelle. Il témoigne des efforts accomplis par le monde entrepreneurial pour s'organiser. De fait, le Comité central des houillères de France et le Comité des forges deviennent des instruments vraiment efficaces aux mains des patrons dans le contexte difficile de la fin des années 1880 (dépression économique, montée des revendications ouvrières...). C'est enfin le moment où la lutte très vive entre protectionnistes<sup>45</sup> et libre-échangistes<sup>46</sup> sur le terrain parlementaire, véritable fil conducteur de la période, se termine par la victoire, certes incomplète, mais durable, des premiers.<sup>47</sup>

La grande enquête sur le patronat du Second Empire de l'IHMC, dont Dominique Barjot est le maître d'œuvre principal, en est aujourd'hui à mi-chemin.<sup>48</sup> Des ouvrages généraux de grande qualité ont également été publiés sur le monde patronal du XIX<sup>e</sup> siècle.<sup>49</sup> En outre, nous disposons d'études précises sur des grandes dynasties industrielles engagées en politique et sur des fortes personnalités,<sup>50</sup> sur certains groupes de pression et sur la défense des intérêts catégoriels<sup>51</sup> ou encore sur l'affairisme et sur les scandales politico-financiers.<sup>52</sup> Ils n'éclairent qu'une partie du vaste sujet que l'on se propose d'étudier. Plusieurs historiens se sont récemment intéressés aux liens des milieux économiques avec la politique sous la Troisième

45. L'essentiel des manufacturiers et des agrariens.

46. La plus grande partie du négoce international et de la haute banque.

47. Le tarif douanier de Jules Méline date de janvier 1892.

48. Huit volumes régionaux ont déjà paru (à Genève, chez Droz, en 1989, le Nord sous la direction de Frédéric Barbier puis à Paris chez Picard et au Mans aux éditions du Cénomane successivement, en 1991, l'Anjou, le Maine et la Normandie sous la direction de Dominique Barjot, la Bourgogne sous la direction de Philippe Jobert et la Franche-Comté par Jean-Luc Mayaud, en 1994, l'Alsace par Nicolas Stoskopf, en 1999, *Marseille* par Roland Caty, Eliane Richard et Pierre Echinard et *Bordeaux et la Gironde* par Hubert Bonin, enfin en 2002, *les banquiers et financiers parisiens* par Nicolas Stoskopf. Trois autres volumes consacrés à Lyon et au Rhône, à la région Champagne-Ardenne et à Saint-Etienne sortiront prochainement. Signalons également le premier grand ouvrage de synthèse sur cette enquête, Dominique Barjot, Eric Anceau, Isabelle Lescent-Giles et Bruno Marnot dir., *Les Entrepreneurs du Second Empire*, PUPS, 2003.

49. Mentionnons entre autres, Charles Morazé, *Les Bourgeois conquérants*, A. Colin, 1957, Jean Lhomme, *La Grande Bourgeoisie au pouvoir (1830 - 1880)*, PUF, 1960, Jean-Marie Moine, *Les Barons du fer. Les maîtres de forges en Lorraine*, PU de Nancy, 1989, Serge Chassagne, *Le Coton et ses patrons, France, 1760 - 1840*, éd. de l'ÉHÉSS, 1991, Jean Lambert-Dansette, *Genèse du patronat, 1780 - 1880*, Hachette, 1991 et *La Vie des chefs d'entreprise (1830 - 1880)*, Hachette, 1992, Pierre Pouchain, *Les Maîtres du Nord du XIXe siècle à nos jours*, Perrin, 1998.

50. Pierre Barral, *Les Périer dans l'Isère du XIXe siècle*, PUF, 1964, Geneviève Dufresne-Seurre, *Les Waddington. Sept générations de cotonniers (1792 - 1961)*, thèse, dir. Louis Bergeron, 1990, 5 vol., Jean Piat, *Quand Mimerel gouvernait la France*, Roubaix, Maison du Livre, 1992, Jacques Wolff, *Les Périer, la fortune et les pouvoirs*, Economica, 1993...

51. Henry Coville, *Le Syndicat des industries mécaniques : cent ans d'action syndicale (1840 - 1940)*, Imp. Hardy, 1944, Bertrand Gille, *Le Conseil général des manufactures*, SEVPEN, 1961, Georges Lefranc, *Les Organisations patronales en France : du passé au présent*, Payot, 1976.

52. Georges Duchêne, *L'Empire industriel. Histoire critique des concessions financières et industrielles du Second Empire*, Librairie révolutionnaire centrale, 1869, Albert Mathiez, *La Corruption parlementaire sous la Terreur*, A. Colin, 1927...



République : Jean-Noël Jeanneney,<sup>53</sup> Dominique Barjot,<sup>54</sup> Jean Garrigues<sup>55</sup> ou encore Joël Dubos.<sup>56</sup> Grâce à leur apport, notre connaissance a sensiblement progressé, mais leurs problématiques diffèrent de l'angle d'approche de l'enquête évoquée ici. En outre, les corpus et les périodes étudiés ne se recoupent que partiellement.

Si elle insistera beaucoup sur le travail parlementaire, cette recherche sur les manufacturiers français et le Parlement de la fin des années 1780 au début des années 1890 aura aussi recours aux méthodes d'investigation prosopographiques. La constitution de fiches biographiques, l'utilisation de l'informatique et le traitement statistique constitueront même une part essentielle du travail. Cependant, l'étalement chronologique et la nature de l'objet d'étude inciteront ici à faire preuve d'une grande prudence dans la définition des rubriques et à créer non pas une seule base de données, mais un ensemble de bases plus petites en relation les unes avec les autres.<sup>57</sup>

Outre les sources habituellement utilisées par toute enquête prosopographique, plusieurs sources spécifiques seront mobilisées : les procès-verbaux d'élections, les comptes rendus des travaux des commissions et le détail des pétitions conservés dans la série C des Archives nationales, les archives des Chambres de commerce et d'industrie, les fonds des groupements professionnels, les correspondances privées, les témoignages et essais contemporains (publications des manufacturiers, écrits saint-simoniens...), les collections de professions de foi des candidats au Parlement, le *Moniteur Universel*, la presse spécialisée (*Moniteur industriel*, *Journal des Chambres de commerce et d'industrie*...)...

Nous espérons que ces quelques propos auront montré à la fois la richesse et la cohérence des trois enquêtes évoquées. Puissent-ils inciter de nouveaux chercheurs à intégrer les équipes du Centre de recherches en histoire du XIX<sup>e</sup> siècle et du Comité d'histoire parlementaire et politique ! Puissent-ils aussi jeter un nouveau pont entre nos pays et ouvrir la voie à une coopération de recherches au sein de la Commission internationale pour l'histoire des Assemblées d'Etats.

53. *François de Wendel en République. L'argent et le pouvoir (1914–1940)*, Champion, 1975, 3 vol. et *L'Argent caché. Milieux d'affaires et pouvoirs politiques dans la France du XX<sup>e</sup> siècle*, Fayard, 1984.

54. *La Grande entreprise française de travaux publics (1883 - 1974) : contraintes et stratégies*, thèse Paris IV, 1989, 7 vol. et « Les Entrepreneurs et la politique. L'exemple du bâtiment et des travaux publics (1882 - 1974) », *Politix*, n° 23, Patrons, 3<sup>e</sup> trimestre 1993.

55. *La République des hommes d'affaires (1870 - 1900)*, Aubier, 1997, « Les réseaux de solidarités du patronat face au pouvoir politique (1870 - 1914) » dans Pierre Guillaume dir., *Les Solidarités. Le lien social dans tous ses états*, MSH Aquitaine, 2001, *Les Patrons et la politique. De Schneider à Seillière*, Perrin, 2002.

56. *Aux origines du syndicalisme d'union patronale. André Lebon et la Fédération des industriels et commerçants français de la création en 1903 à la Première Guerre mondiale*, thèse Paris X, dir. Gilles Le Béguet, 1997, 3 vol. et *André Lebon. Un homme d'affaires en République (1859 - 1938)*, Coll. Carnot, PU Rennes, 2001.

57. Il est par exemple impossible de traiter sur le même plan Christophe-Philippe Oberkampf qui n'a jamais été parlementaire et son petit-fils Ernest Féray dont le rôle politique est considérable et qui appartient à une autre époque.

## *Prosopografía de procuradores castellano-leoneses en el último franquismo (1967-1975). Un parlamento sometido*

EMILIO JOSÉ BANDE FUENTES, *Universidad de Valladolid*

### **Breve introducción metodológica**

Esta comunicación que se presenta al 53 Congreso sobre Instituciones Representativas y Parlamento está fundamentada en lo que será mi tesis doctoral, actualmente en curso, sobre los parlamentarios castellano-leoneses presentes en las Cortes franquistas en las dos últimas legislaturas de la dictadura, haciendo especial énfasis en los procuradores elegidos por el llamado tercio familiar, dado el carácter innovador de la única elección directa introducida por el régimen en toda su existencia, tras la Ley orgánica del Estado de 1966.

Para su redacción se parte de la bibliografía y metodología propias de este tipo de estudios prosopográficos, de las escasas obras publicadas específicamente sobre los procuradores de la dictadura –obtenidas principalmente en la Biblioteca Nacional– y, asimismo de los documentos periodísticos hallados en la Hemeroteca Nacional. No obstante, es el trabajo de vaciado documental realizado en el Archivo Histórico Provincial de Valladolid, el Archivo del Gobierno Civil de Valladolid, el Archivo General de la Administración de Alcalá de Henares, y el Archivo y Biblioteca del Congreso de los Diputados lo que constituye el principal fondo documental sobre el que se basan tanto esta comunicación como el trabajo doctoral que se está realizando desde hace ya cierto tiempo.

### **I. Las Cortes franquistas: concepto y antecedentes en la teoría política**

Tal y como se afirma ya en los estudios realizados sobre las Cortes Españolas surgidos en los años sesenta, para entender adecuadamente la significación del perfil biográfico que caracteriza a los procuradores en Cortes es menester que se sitúe antes en el contexto más amplio del papel que representa esa institución legislativa en un régimen autoritario como el español.<sup>1</sup>

1. Equipo Data. *Quién es quien en las Cortes*. Los Suplementos, *Cuadernos para el Diálogo*. Madrid: Edicusa, 1969, p. 8.

En la misma Ley de Cortes, en su artículo primero, se afirma que la cámara juega un papel fundamental como «órgano superior de participación del pueblo» con la misión principal de la «elaboración y aprobación de las leyes.»<sup>2</sup>

Su composición obedece a un sistema de representación orgánica, corporativa, profesional, eliminando cualquier tipo de partidos políticos o de grupos competitivos de tipo ideológico y se apoya más en una colaboración de poderes que en la división de los mismos. La participación del pueblo se llevaba a cabo a través de la familia, el municipio y el sindicato, pero a través de unas elecciones que carecían de homogeneidad de procedimiento. En las elecciones municipales, los concejales elegidos por el tercio familiar lo eran por sufragio directo, mientras que los del tercio sindical y corporativo eran elegidos por sufragio indirecto. En las elecciones de diputados provinciales se combinaba el sufragio indirecto de segundo y superior grado.<sup>3</sup> Por otra parte, en las elecciones de procuradores a Cortes se combinaban mayor número de procedimientos, siendo el único de elección directa —si bien restringida— el que correspondía a los procuradores elegidos por los cabezas de familia y mujeres casadas.

En cuanto a los antecedentes de esta concepción del Parlamento hay que remontarse a las aceradas críticas contra el parlamentarismo liberal y a las corrientes corporativas que reviven en España y otros países europeos tras crisis de la democracia parlamentaria clásica después de la Primera Guerra Mundial.

Paradigma de lo primero es Carl Schmitt, quien en su obra *Sobre el parlamentarismo* firma un alegato contra el parlamentarismo como forma de gobierno y también como forma de estado, llevando su crítica a la democracia parlamentaria como sistema. Schmitt fue el último de los pensadores contrarrevolucionarios en la línea de De Bonald, De Maistre y Donoso Cortés. En su opinión la moderna democracia de masas había convertido la discusión pública que argumenta en una formalidad vacía. Además, algunas normas de derecho parlamentario como las relativas a la independencia de los diputados y de los debates son las responsables de que el Parlamento haya devenido en un decorado superfluo donde los partidos ya no se enfrentan como grupos de opiniones que discuten sino como poderosos grupos de poder social o económico que calculan sus posibilidades de alcanzar el poder mediante compromisos o coaliciones.<sup>4</sup>

La publicidad y la discusión parlamentarias, según el pensador alemán, se han convertido con la dinámica misma del funcionamiento de la cámara, en una vacía y fútil formalidad, por lo cual el Parlamento tal y como se ha desarrollado en el siglo XIX ha perdido su fundamento y sentido.<sup>5</sup>

El franquismo se nutrirá, así pues, de toda la argumentación antiparlamentaria que surgió al calor de la crisis de las democracias en la época de entreguerras, y que hundía sus raíces asimismo en las apuestas corporativistas de corrientes de pensa-

2. Art. 1.º Ley de Cortes, 1942.

3. ARTOLA, M. *Diccionario temático*, V. Enciclopedia de Historia de España, dirigida por M. Artola. Madrid: Alianza, 1990.

4. SCHMITT, Carl. *Sobre el parlamentarismo*. Madrid: Tecnos, 1996, p. 9.

5. SCHMITT, Carl, *op. cit.*, p. 65.

miento de signo opuesto como el blanquismo francés. La doctrina social de inspiración socialista de Auguste Blanqui, que tenía como objetivo principal liberar al hombre de lo sobrenatural, abogaba por una revolución dirigida por una elite que «no consultaba ni avisaba al pueblo de sus proyectos [...] La elite y el pueblo debían actuar en dos niveles distintos: la primera, decidiendo el curso de la revolución y el segundo obedeciendo con exactitud».<sup>6</sup> Esta forma de entender el curso de la revolución que no entendía de instituciones parlamentarias ya había sido madurada por Blanqui en su paso por las sociedades secretas carbonarias que, por cierto, tuvieron su epicentro en Madrid y Barcelona a principios del siglo XIX, cuando fueron refugio de los revolucionarios europeos que fracasaban en sus planes libertadores.<sup>7</sup>

Con todo, mayor influencia tuvo en la gestación de las llamadas Cortes Españolas una línea de pensamiento que alcanzó gran predicamento en la España de principios del siglo XX: el krausismo. El organicismo social de Krause, que pretendía constituirse como superación tanto del individualismo como del colectivismo, constituye una de las raíces ideológicas del parlamento franquista, así como de algunas de las cámaras fascistas surgidas en la primera mitad del siglo XX. Si bien en el marco del liberalismo político krausista este organicismo está teñido de un carácter más ético-espiritual que biológico-positivista, con un carácter explícitamente humanista de defensa de la persona individual,<sup>8</sup> sus postulados sociales fueron comprendidos de manera bien distinta.

En España se unieron el corporativismo gremialista del tradicionalismo con el organicismo krausista español, dando lugar a lo que Tierno Galván<sup>9</sup> dio en llamar *sorprendentes semejanzas* entre ambos pensamientos. Una serie de similitudes que no han de llevar a confundir estas ideas, pero que sí se dieron cita en el corpus ideológico-político del franquismo.

Así pues, destacados regeneracionistas como Joaquín Costa y Macías Picavea mantienen vivo este pensamiento en su acerada crítica al caciquismo, y también pervive en algún texto de Adolfo Posada, como el que escribió en 1925 en época de Primo de Rivera: «En la vida de un Parlamento como en la de toda corporación es necesario que una mayoría tenga la palabra decisiva [...] El gobierno por una elite libremente formada en ambiente de discusión es a mi juicio la condición exquisita de un régimen de democracia orgánica no igualitaria».<sup>10</sup>

En este caso es muy sencillo observar la conexión entre regeneracionismo y krausismo ya que el propio Posada es el autor de una *Breve historia del krausismo español* donde recoge las ideas de uno de los principales discípulos de Krause, Gierke, quien, al distinguir la sociedad del Estado afirmaba lo siguiente: «La sociedad no encuentra una expresión suficiente en el Estado, se manifiesta también en una gran

6. BERNSTEIN, Samuel. *Blanqui y el blanquismo*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, SA, 1975, p. 64.

7. ZAVALA, Iris M. *Masones, comuneros y carbonarios*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, SA, 1971, p. 96.

8. DÍAZ, Elías. *La filosofía social del krausismo español*. Madrid: Debate, 1989, p. 57-58.

9. TIERNO GALVÁN, Enrique. *Costa y el regeneracionismo*. Barcelona: Barna, 1961, p. 7.

10. POSADA, A. *La crisis del constitucionalismo*. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1925, p. 60.

variedad de órdenes diversos con estructuras y fines específicos, la Familia, la Iglesia, el Municipio.»<sup>11</sup>

La conexión con la composición de las Cortes franquistas es más que evidente.

Para terminar, es propósito de esta comunicación hacer notar que los fundamentos ideológicos –y aviesas intenciones– de una cámara autoritaria como la que proyectó el franquismo ya eran bien conocidos desde los inicios de su representación ideológica. Max Weber, en *Economía y sociedad*, expresaba esta opinión: «Representación de intereses debe llamarse a un tipo de corporaciones representativas en las cuales la designación de los representantes no es libre sino en que los representantes articulados por situación profesional, estamental o de clase son designados por sus iguales constituyendo en su reunión una “representación profesional”. Normalmente al propósito de creación de este tipo de representación va unida esta otra intención: escamotear el derecho electoral a determinadas clases. Se debilita por esta clase de representación la política profesional de partidos si bien no la elimina.»<sup>12</sup>

## II. Las elecciones de la IX y X legislaturas: las «Cortes trashumantes» y los procuradores familiares

El encuentro electoral de 1967 que compondría el parlamento de la IX legislatura del régimen marcó un hito en la historia del franquismo al «convidarse por primera vez al pueblo a unas elecciones legislativas». <sup>13</sup> Si bien el derecho al voto se limitó a los cabezas de familia y mujeres casadas, la elección de poco más de cien familiares –108, concretamente– frente a los 550 puestos nominales que integraban la cámara fue recibida con cierta expectación por una ciudadanía que no ejercía su derecho al voto desde que le fue arrebatado en 1939. Así pues, las elecciones del 10 de octubre de 1967 condujeron al hemiciclo parlamentario a un nuevo conjunto de procuradores llamados a impulsar con aires de renovación la anodina actividad parlamentaria iniciada en 1942 tras la promulgación de la Ley de Cortes.

Este propósito se convirtió en realidad durante un breve lapso de tiempo que abarcó los meses de enero a septiembre de 1968 y que fue conocido como las «Cortes trashumantes»<sup>14</sup> por la prensa del momento y por la posterior –y escasa– bibliografía publicada sobre esta novedosa experiencia parlamentaria.

Comenzaron estas Cortes itinerantes el 20 de enero de 1968 con una reunión de 17 procuradores elegidos por el tercio familiar en Pamplona y terminó el 29 de septiembre<sup>15</sup> del mismo año con la prohibición del encuentro por parte del ministro de la Gobernación Camilo Alonso Vega, por ser esta ciudad «plaza fuerte y limítrofe»,<sup>16, 17</sup>

11. POSADA, Adolfo. *Breve historia del krausismo español*. Oviedo: Universidad de Oviedo, 1981.

12. WEBER, Max. *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. Madrid: FCE de España, 2002.

13. DÍAZ NOSTY, Bernardo. *Las Cortes de Franco, 30 años orgánicos*. Barcelona: Dopesa, 1972, p. 61.

14. DÍAZ NOSTY, Bernardo, *op. cit.*, p. 80.

15. *Informaciones*. «Los procuradores no pudieron reunirse por prohibición gubernativa.» 30.IX.1968, p. 1 y 3.

16. *Diario Madrid*. «El espíritu de Pamplona frenado en Ceuta. Reunión de procuradores prohibida por el ministro de la Gobernación.» 30.IX.1968, p. 4.

17. *Revista Mundo*. «Procuradores familiares, lo de Ceuta todavía no está aclarado.» 2.XI.1968, p. 15,16,17.

si bien las motivaciones políticas de otro signo, en este caso interno, eran evidentes. La importancia de estas «Cortes trashumantes» radica, por tanto, en que fueron el primer y único intento por parte de los diputados franquistas de erigirse en cierta oposición dentro de la cámara, legitimados por su elección directa frente a la elección en segundo o quinto grado de los restantes 363 procuradores, y de los 153 procuradores natos en razón del cargo que ocupaban o por designación directa.<sup>18</sup>

En estas citas, fueron importantes protagonistas los procuradores familiares oriundos de lo que hoy es Castilla y León, hasta tal punto que fue uno de ellos, Joaquín Luaces Saavedra,<sup>19</sup> quien organizó en su casa del Pinar de Valladolid la última de las reuniones de estas «Cortes trashumantes» el 24 de noviembre de 1968, junto con 11 de los diputados más asiduos a estas reuniones.<sup>20</sup> 5 de estos 12 procuradores, casi la mitad, eran castellano-leoneses, lo cual da idea de la importancia de los políticos de esta región en este movimiento que enfrentó al legislativo con el ejecutivo franquista, en un momento en que la división de poderes era inexistente.

Aunque es evidente que durante la dictadura no se reconocía la existencia de regiones dentro del Estado, y que la existencia de la comunidad autónoma de Castilla y León se debe más a una decisión política que a otros motivos, según historiadores como Julio Valdeón,<sup>21</sup> también puede verse con claridad que si bien esta comunidad no ha recurrido a su rica historia para convocar una conciencia regionalista,<sup>22</sup> gran parte de los políticos más importantes de la segunda mitad del siglo xx son originarios de Castilla y León, un hecho que aún puede observarse en la actual composición del hemiciclo.

Las reuniones de estas llamadas «Cortes trashumantes» evitaron desde un primer momento ser calificadas de ilegales, dando cuenta de sus actividades y revistiéndolas de un carácter que podría calificarse como informal, de intercambio de impresiones e iniciativas, y de acercamiento a los problemas de los ciudadanos que les habían elegido en las diferentes provincias españolas. No obstante, su propósito también era distanciarse –físicamente, incluso– del Palacio de las Cortes donde se verían más sometidos a la autoridad del presidente de las Cortes, Antonio Iturmendi, y de todo el aparato político franquista.

De los 17 procuradores reunidos en Pamplona el 20 de enero de 1968 con representación de 8 más, se pasó a los 37 de Salamanca el 11 de febrero de ese mismo año, aumentando su representatividad a veintisiete provincias españolas. A esta segunda reunión fuera de las Cortes ya se habían unido algunos procuradores familiares con cargos en la Administración con el objetivo de frenar sus aspiraciones de

18. Revista *Mundo*. «Procuradores familiares, el valor de la independencia.» 24.II.1968, p. 12, 13, 14, 15, 16.

19. ABC Madrid. «Al amparo de la legislación general, 12 procuradores discrepan de la Permanente y se reservan el derecho a reunirse.» 25.XI.1968, p. 4.

20. DÍAZ NOSTY, Bernardo, *op. cit.*, p. 97.

21. VALDEÓN BARUQUE, Julio. «Castilla y León». *España. Autonomías*, dirigida por J. P. Fusi. Madrid: 1989, p. 294.

22. CARASA SOTO, P. *La memoria histórica de Castilla y León*. Junta de Castilla y León. Salamanca: 2003, p. 564. Curiosamente, tal y como se apunta en esta misma obra, la memoria histórica de Castilla y León sólo ha sido manipulada y herida durante el franquismo, identificándola con el imperialismo españolista; de ahí los tópicos acerca de una Castilla centralista y dominadora.

independencia y de vigilar los contenidos de dicho encuentro. Es necesario recordar que, con todo, dentro del grupo de los familiares 31 procuradores tenían cargos de designación directa en la Administración central, provincial o local y 36 eran militantes activos de FET y de las JONS o consejeros provinciales del Movimiento o titulares o ex-titulares recientes de cargos sindicales y del Movimiento-organización.<sup>23</sup> El enfrentamiento de la reunión de Salamanca entre «oficialistas» e independientes se saldó con una victoria de los primeros al lograr la vuelta a Madrid para celebrar la siguiente reunión<sup>24</sup> convocada para el 10 de marzo de 1968 con la presencia confirmada de 67 procuradores.

En Zaragoza, el 4 de mayo de 1968 y con la presencia de 33 procuradores por el tercio familiar se trataron cuatro temas de gran trascendencia en aquellos días: las «Asociaciones familiares» (planteadas como medio de enlazar directamente con los electores al no permitirse los partidos políticos y uno de los asuntos más controvertidos de los años finales del franquismo),<sup>25</sup> la reforma del reglamento de Cortes,<sup>26</sup> la vivienda social y la educación.<sup>27</sup>

Finalmente, la última reunión permitida de estos procuradores tuvo lugar en la Sala de Juntas del Ayuntamiento del Pueblo Español de Barcelona el 8 de junio de 1968. Asistieron 38 procuradores familiares. Evidencia que el Gobierno ya estaba al acecho y prevenido contra estas reuniones el hecho de que en las sesiones de este encuentro se protestó contra la nueva Ley de prensa e imprenta que sancionaba a los periódicos que reprodujeran declaraciones de los diputados en ellas reunidos.<sup>28</sup> Es evidente que debatir a favor de la restitución moral y económica de «exiliados, mutilados y separados de servicio» por haber militado en el bando republicano durante la Guerra Civil,<sup>29</sup> era toda una provocación a un régimen que basaba toda su retórica y supervivencia en avivar el desprecio contra los vencidos, al tiempo que un signo del talante cuando menos conciliador de este grupo de parlamentarios.

Todo este esfuerzo, en suma, fue cortado de raíz una vez prohibida la reunión de septiembre en Ceuta,<sup>30</sup> y atajado cualquier intento de volver a celebrar una reunión de semejantes características. De hecho, se dictaminó que a partir de entonces sólo pudieran darse cita en los locales de la cámara, previa autorización del presidente de las Cortes orgánicas.<sup>31</sup> La inmunidad parlamentaria se descubría como mera retórica ante el peso del ejecutivo franquista.

23. Revista *Mundo*, *op. cit.*, 24.II.1968.

24. Revista *Mundo*. «Una movida reunión en Salamanca», 17.II.1968, p. 16.

25. COBO PULIDO, P. «Las asociaciones de cabezas de familia como cauce de representación: un fallido intento de apertura del régimen franquista.» *Espacio Tiempo y Forma*, serie V, Historia Contemporánea. Madrid: 2001, p. 437-488.

26. FERNÁNDEZ ASPERILLA, A. I. *Las Cortes franquistas a través de su reglamento parlamentario*. I Encuentro de Investigadores del Franquismo. Barcelona, 1992.

27. Diario *Madrid*. «Procuradores en Zaragoza. Las asociaciones familiares escollo político de la reunión», 6.V.1968, p. 4.

28. Revista *Mundo*. *V Etapa de los procuradores familiares*, 15.VI.1968, p.18,19.

29. *Ibidem*.

30. Revista *Mundo*. «Cortes, prohibición a los familiares», 12.X.1968, p.16-19.

31. *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, n.º 1028, sábado 9 de noviembre de 1968.



El canto del cisne de esta experiencia de creación de un auténtico, aunque reducido, parlamento al margen de las Cortes orgánicas durante la dictadura fue la reunión del 24 de noviembre en Valladolid, en casa del procurador vallisoletano por el tercio familiar Joaquín Luaces Saavedra, donde se hizo público un manifiesto contrario a la sanción de las reuniones de las «Cortes trashumantes» por parte del Gobierno.

Con todo, esta novedosa y esperanzadora experiencia no volvió a repetirse y el Parlamento continuó sometido a los designios de un régimen que rechazaba esta institución liberal y representativa en todas sus formas. Habría que esperar a la muerte del general Franco en 1975 para recuperar la democracia y la libertad de la cámara legislativa. Todas las esperanzas que la ciudadanía había puesto en sus representantes más directos, los procuradores familiares, se vieron diluidas, algo que influyó en el descenso del nivel de participación en las elecciones a la que fue la última legislatura franquista, la X, el 29 de septiembre de 1971. Incluso decreció el número de candidatos<sup>32</sup> y frente a los 330 de 1967, en 1971 se presentaron únicamente 242.

Esta *apatía generalizada*<sup>33</sup> fue consecuencia de la maniobra ejercida desde las más altas instancias del régimen a fin de presentar a un nutrido cuerpo «familiar-administrativo» que copara el mayor número de puestos posibles en las Cortes, cerrando el paso a aquellos procuradores más independientes que habían hecho posible la puesta en marcha de la novedosa experiencia de «los trashumantes». En virtud del Decreto 1906/1971, de 13 de agosto, las elecciones fueron adelantadas al 29 de septiembre de ese mismo año, sorprendiendo a aquellos candidatos que no contando con más tiempo de recaudación de fondos para su candidatura, hubieron de renunciar a presentarse a estos comicios, afluyendo así los candidatos más «gubernamentales, gastados e inmovilistas».<sup>34</sup>

De los 533 procuradores en las Cortes orgánicas del Estado sólo 156 estrenaron cargo, es decir, la cámara se renovó en un 29,2%. El grueso de procuradores que contribuyeron a esta renovación fue el compuesto por el grupo familiar. Un 55,6% de los nuevos procuradores pertenece a este conjunto. En el lado opuesto –y como dato comparativo– se hallan los elegidos por el jefe del Estado, cuya renovación no alcanza ni al 10% (9,7%).

La monotonía y un matiz si cabe aún más gris fueron las notas comunes de una legislatura, la X, prolongada más allá de la muerte de Franco en 1975, que, al contrario que en la anterior, se refugió en la cerrazón y en la lucha contra la apertura democrática en lo que se dio en llamar como «el búnker», especialmente a partir de 1973 en la agonía de la dictadura.

32. DÍAZ NOSTY, Bernardo, *op. cit.*, p.143.

33. *Ibidem.*

34. *Semanario Criba*, n.º 71. Madrid, 1971.

### III. Prosopografía de diputados castellano-leoneses por el tercio familiar en la IX y X legislaturas del franquismo

El concepto de prosopografía, como género histórico, proviene del griego *prosopon*. Esta palabra contiene dos acepciones no diferenciadas en esta lengua clásica. Por una parte significa «persona», por otro lado, «máscara», identificados ambos términos en el teatro griego.<sup>35</sup> La prosopografía, no obstante, no es solamente una descripción de los aspectos externos –la careta, podría decirse–, sino que se trata de una biografía colectiva que trata de la interpretación de las relaciones internas de un sujeto colectivo.<sup>36</sup>

De esta manera, y siguiendo a Stone<sup>37</sup> sería la investigación retrospectiva de las características comunes de un grupo de muestra de protagonistas históricos, mediante el análisis colectivo de un conjunto de variables uniformes acerca de sus vidas (nacimiento, muerte, matrimonio, familia, patrimonio, educación, profesión, etc.).

Los orígenes de este tipo de investigación histórica se encuentran en América y surgieron de la mano de ciertas ideas que casi rozan la «teoría de la conspiración», al presuponer que el motor del poder político estaba fundamentado en una red de intereses y dependencias sociales que influían en los partidos políticos y programas políticos.<sup>38</sup>

El peligro más evidente de este tipo de estudios cercanos al análisis estadístico de una serie de variables significativas es caer en la sobrevaloración de los comportamientos políticos, aspecto de sus vidas del que puede localizarse un caudal de información más amplio y exhaustivo.

Los estudios de índole prosopográfica, por lo tanto, se sitúan generalmente a medio camino entre la historia política y la historia social, con una intención crítica, una posición subjetiva, atendiendo a la función y a lo objetivo, tendiendo a la comprensión e interpretación, con un método teórico y nomotécnico basado en la antropología y la sociología. Asimismo, su naturaleza es científica, y su objeto es el agente humano o social, en este caso la elite y su comportamiento. Es, por consiguiente, un objeto grupal, observado desde una perspectiva de media duración y teleológica, enfocado desde un presupuesto influido de resultado integrador.<sup>39</sup>

35. En CASARES, J. *Diccionario ideológico de la lengua española*. Madrid: Gustavo Gili, 1994, se define *prosopografía* como la «Descripción del exterior de una persona o de un animal». Idéntica acepción se halla en la Real Academia de la Lengua, *Diccionario de la lengua española*, vigésimo primera edición, Madrid, 1997. Además de los términos «máscara» y «persona», también se encuentra «cara» como término equivalente a *prósopon* en *Diccionario griego - español*, Gram, Madrid: 2002, y más sugerente para el tema que nos ocupa, también se recoge «actor» como significado de este mismo término en SEBASTIÁN YARZA, F. I. *Diccionario griego - español*. Barcelona: Sopena, 1997.

36. CARASA, P. *La recuperación de la historia política y la prosopografía*. En: Varios autores. *Élites, prosopografía contemporánea*. Pedro Carasa (ed.). Valladolid: Universidad de Valladolid, 1994, p. 46.

37. STONE, L. *The revival of narrative: a coment*. Debats, 4, 1985, p. 91-110.

38. CARASA, P. *Ibidem*.

39. CARASA, P. *op. cit.*, p. 49.

El estudio científico de la elite política española puede datarse a finales de los años sesenta o principios de la década de 1970, con los estudios de Tuñón de Lara,<sup>40</sup> Bahamonde,<sup>41</sup> Roldán y García Delgado acerca de las elites isabelinas y de la Restauración.<sup>42</sup> En estas investigaciones se detectaba una gran carga ideológica que trataba de descubrir la relación de continuidad entre las elites de la Restauración y los dirigentes políticos franquistas, si bien Linz demostró en un famoso artículo que este vínculo era inexistente y que la ruptura había sido completa.<sup>43</sup>

Tal y como afirma Guillermo Gortázar, los estudios realizados sobre las elites a partir de los años ochenta están sirviendo para explicar y analizar el proceso de modernización española, una idea que no sólo puede percibirse en los trabajos acerca del papel de las clases dirigentes en la transición del antiguo régimen al nuevo régimen liberal y del liberalismo a la democracia,<sup>44</sup> sino en todo el siglo xx, y especialmente en el paso de la dictadura a la democracia en 1975.

El cambio radica, además, en el tipo de fuentes empleadas para dichos estudios, puesto que ahora también se basa en documentación interna como correspondencia, documentación notarial, etc., y no sólo en fuentes externas como anuarios económicos o memorias de sociedades. Estas fuentes más diversas y precisas han llevado a un tipo de trabajo prosopográfico vinculado a la antropología que encuentra su raíz en los estudios de Caro Baroja.<sup>45</sup> Otros ejemplo de este tipo de obras son las investigaciones de Gary McDonogh,<sup>46</sup> así como las de Éric Mension-Rigau<sup>47</sup> o Bonnie Smith.<sup>48</sup>

La sociología histórica de las elites tiene precedentes en el trabajo de Diego Mateo del Peral sobre las autoridades económicas españolas.<sup>49</sup> Hoy en día, este tipo de estudios, una vez concluida la fase de recopilación de datos, han de completarse con fuentes seriadas con diversas variables (edad, estado civil, nivel de instrucción, procedencia geográfica, etc.) y un conocimiento básico de algún paquete informático de base de datos y estadística que permitan realizar supuestos y baterías de preguntas, a fin de escapar de una Historia que se encuentra más cerca de la Historia del Pen-

40. TUÑÓN DE LARA, M. *Historia y realidad del poder*. Madrid: Edicusa, 1967. *Estudios sobre el siglo XIX español*. Madrid: Siglo XXI, 1972.

41. BAHAMONDE, A. y TORO, J. *Burguesía, especulación y cuestión social en el Madrid del siglo XIX*. Madrid: Siglo XXI, 1978.

42. GORTÁZAR, G. *Investigar las élites: nuevas perspectivas*. Espacio, Tiempo y Forma. Serie V. Historia Contemporánea, t. 3. Madrid, 1990, p. 15.

43. LINZ, J. *Continuidad y discontinuidad en la élite política española: de la restauración al régimen actual*. En: DÍAZ, E. y MORODO, Raúl (edit.). *Estudios de Ciencia Política y Sociología. Homenaje al profesor Carlos Ollero*. Madrid, 1972.

44. GORTÁZAR, G., *op. cit.*, p. 16.

45. CARO BAROJA, J. *La hora navarra del siglo XVIII (personas, familias, negocios e ideas)*. Pamplona: Comunidad Foral de Navarra, 1969.

46. McDONOGH, G. *Good families of Barcelona. A social history of power in the industrial era*. Princeton: Princeton University Press, 1986.

47. MENSION-RIGAU, Éric. *L'enfance au château. L'éducation familiale des élites françaises au vingtième siècle*. París: Rivages, 1990.

48. SMITH, B. *Les bourgeois du nord*. París: Perrin, 1990.

49. DEL PERAL, D. M. *Aproximación a un estudio sociológico de las autoridades económicas en España (1868-1915)*. En: ANES, R. *La banca española en la Restauración. Política y finanzas*. Madrid: Banco de España, 1974.

samiento o de la Historia de la Literatura que de lo que en el mundo anglosajón se denomina *Intellectual History*, cuya diferencia radica en la utilización de conceptos y categorías mediante los que se analiza la producción intelectual de un país o ciudad en una coyuntura histórica determinada.

Dentro de esta panorámica referida al estudio de las elites hay que destacar, asimismo, los estudios sobre la nobleza que parten del trabajo de Antonio Morales<sup>50</sup> con su nueva concepción de la investigación biográfica considerando nuevos conceptos y empleando de manera sistemática los archivos privados y la documentación notarial.

No obstante, la historiografía española, salvo honrosas excepciones, no ha desarrollado como merecía el género biográfico, especialmente si se establece una comparación con las tradiciones anglosajona y francesa,<sup>51</sup> aunque parece que en los últimos tiempos puede hablarse de un punto de inflexión positivo en este sentido, elaborándose, ahora sí, un trabajo sobre las elites que ha de combinar, según Gortázar, un elemento hagiográfico, otro documental y un relato novelesco o de ficción.<sup>52</sup> Además, para llevar este trabajo a buen puerto habría que aplicar el análisis histórico a partir del estudio biográfico, relacionando y oponiendo el discurrir de la existencia del biografiado con los grandes problemas de su época.

Si bien el concepto de notables, preeminente en la historiografía francesa, no ha encontrado suficiente eco entre los historiadores españoles, el concepto de elite sí parece haber logrado mayor fortuna como concepto.<sup>53</sup> Así pues, desde un punto de vista político ha de destacarse el estudio de las elites políticas o de partido, o temas clave de significación político-electoral como el caciquismo.<sup>54</sup>

En suma, estudios de este tipo y centrados en los parlamentarios y senadores de la España contemporánea ayudan a la comprensión del entramado real de relaciones de poder.

En las elecciones del 10 de octubre de 1967 fueron elegidos los siguientes procuradores castellano-leoneses de la IX legislatura.<sup>55</sup>

50. MORALES, A. *Poder político, economía e ideología en el siglo XVIII: la posición de la nobleza*. Madrid: Universidad Complutense, 1983.

51. GORTÁZAR, G, *op. cit.*, p. 20.

52. *Ibidem*.

53. EXTRAMIANA, J. *Les élites espagnoles à l'époque contemporaine*. Pau: 1983. ATIENZA, I. «Grupos de élite en la España moderna y contemporánea: ensayos de sociología histórica». *Revista Internacional de Sociología*, vol. 45, enero 1987.

54. CARASA SOTO, P. (dir.) *Élites castellanas de la Restauración*. Vol. 1. *Diccionario biográfico de parlamentarios castellano-leoneses (1876-1923)*; vol. 2. *Una aproximación al poder político en Castilla*. Valladolid: Junta de Castilla y León, 1997. VARELA ORTEGA, J. *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*. Madrid: Alianza, 1977. TUSELL, J. *Oligarquía y caciquismo en Andalucía, 1890-1923*. Barcelona: Planeta, 1976.

55. Elaboración propia a partir de *Boletín Oficial del Estado* del 6 de noviembre de 1967, número 265. Documentación y Prensa Madrid. *Repertorio biográfico de procuradores en Cortes*. Madrid: Dopress, 1968. Cortes Españolas, IX legislatura, 1967-1971. Cortes Españolas. Madrid, 1968. Archivo del Congreso de los Diputados. MAESTRE ROSA, J. *Procuradores en Cortes 1943-1976*. Madrid: Tecnos, 1977. MENÉNDEZ, M. A. y FONTES, I. *Quién es quién, sus señorías los diputados*. Madrid: Foca, 2002. RAMÍREZ, J. *Las familias más poderosas de España*. Barcelona: Bruguera, 1978. Varios autores. *Listin de señores procuradores*. Cortes Españolas, 1961-1964. Madrid, 1961.

LISTA DE PROCURADORES CASTELLANO-LEONESES DE LA IX LEGISLATURA<sup>56</sup>

1967-1971<sup>57</sup>

| Número | Grupo | Procurador por   | Nombre                        | Nacido en  |
|--------|-------|------------------|-------------------------------|------------|
| 1      | A     | Obras Públicas   | Federico Silva Muñoz          | Zamora     |
| 2      | B-1   | Ávila            | Emilio Romero Gómez           | Ávila      |
| 3      | B-1   | Burgos           | Fernando Dancausa de Miguel   | Burgos     |
| 4      | B-1   | Gerona           | Luis Rodríguez Miguel         | Zamora     |
| 5      | B-1   | León             | Rodolfo Martín Villa          | León       |
| 6      | B-1   | Palencia         | Mónica Plaza de Prado         | Palencia   |
| 7      | B-1   | Soria            | Jesús Posada Cacho            | Soria      |
| 8      | B-1   | Valladolid       | Adolfo Muñoz Alonso           | Valladolid |
| 9      | B-1   | Vizcaya          | Vicente Varillas Pérez        | Salamanca  |
| 10     | B-1   | Zamora           | Carlos Pinilla Turíño         | Zamora     |
| 11     | B-2   | Designado        | Agustín Asís Garrote          | Zamora     |
| 12     | B-2   | Designado        | José A. Girón de Velasco      | Palencia   |
| 13     | B-2   | Designado        | Alejandro Rguez. de Valcárcel | Burgos     |
| -      | B-2   | Designado        | Federico Silva Muñoz          | Burgos     |
| 14     | D-1   | Inspector        | Antonio Chozas Bermúdez       | Ávila      |
| 15     | D-2   | Pte. sanit.      | Antonio García Bernalt        | Salamanca  |
| 16     | D-2   | Pte. combustible | Víctor Arroyo Arroyo          | Burgos     |
| 17     | D-2   | Pte. textil      | Gonzalo Marcos Chacón         | Palencia   |
| 18     | D-3   | Téc. aliment.    | Antonio Álvarez Iglesias      | Segovia    |
| 19     | D-3   | Emp. banca       | Epifanio Ridruejo Botija      | Soria      |
| 20     | D-3   | Obr. frutos      | Luis Arroyo Arroyo            | Valladolid |
| 21     | D-3   | Téc. hostelería  | Ignacio Morilla Alonso        | León       |
| 22     | D-3   | Emp. olivo       | Dionisio Martín Sainz         | Valladolid |
| 23     | D-3   | Obr. piel        | Eugenio Nuño Beato            | Salamanca  |
| 24     | D-4   | Trabajador       | Victoriano Glez Sáez          | Salamanca  |
| 25     | D-4   | Aparcero         | Arturo Acosta García          | Segovia    |

56. Leyenda por grupos:

A: Miembros del Gobierno.

B: Consejeros Nacionales (B-1, elegidos por cada provincia; B-2, designados por el jefe del Estado).

C: Presidentes de altos organismos.

D: Organización Sindical (D-1, altos cargos; D-2, presidentes de sindicatos nacionales; D-3, elegidos por los sindicatos nacionales; D-4, elegidos por la Hermandad Sindical Nacional de Labradores y Ganaderos).

E: Administración local (E-1, representantes de los municipios de cada provincia; E-4, representantes de las diputaciones provinciales).

F: Representantes de la familia.

G: Rectores de las universidades.

H: Instituciones culturales.

I: Asociaciones, colegios y cámaras.

J: Designados por el jefe del Estado.

57. Si bien el 10 de octubre de 1967 sólo fueron elegidos los procuradores por el llamado tercio familiar, se ha escogido esta fecha como la clave en la renovación de la cámara. El resto de procuradores fueron designados o elegidos por procedimientos de segundo o tercer grado en fechas subsiguientes a esta elección principal. Idéntico proceso tuvo lugar en 1971, razón por la cual se ha adoptado la misma postura en la exposición.

| <i>Número</i> | <i>Grupo</i> | <i>Procurador por</i> | <i>Nombre</i>                   | <i>Nacido en</i> |
|---------------|--------------|-----------------------|---------------------------------|------------------|
| 26            | E-1          | Ávila                 | Félix Sobrino Legido            | Ávila            |
| 27            | E-1          | Burgos                | Isaac Rubio Blanco              | Burgos           |
| 28            | E-1          | León                  | Manuel Arroyo Quiñones          | Burgos           |
| 29            | E-1          | Palencia              | Benito Díez Pastor              | Palencia         |
| 30            | E-1          | Salamanca             | Alberto Navarro Glez.           | Salamanca        |
| 31            | E-1          | Segovia               | Miguel Canto Borreguero         | Segovia          |
| 32            | E-1          | Soria                 | Amador Almajano Garcés          | Soria            |
| 33            | E-1          | Valladolid            | Martín Santos Romero            | Valladolid       |
| 34            | E-1          | Zamora                | Venancio Hdez. Claumarchirant   | Zamora           |
| 35            | E-4          | Ávila                 | Jaime Santamaría Bejarano       | Ávila            |
| 36            | E-4          | Burgos                | Pedro Carazo Carnicero          | Burgos           |
| 37            | E-4          | Palencia              | Guillermo Herrero y Mtnez.      | Palencia         |
| 38            | E-4          | Salamanca             | Julio Rguez. Muñoz              | Madrid           |
| 39            | E-4          | Segovia               | Miguel A. Zamarrón Ruiz         | Segovia          |
| 40            | E-4          | Soria                 | Juan Sala De Pablo              | Zaragoza         |
| 41            | E-4          | Zamora                | Arturo Almazán Casaseca         | Zamora           |
| 42            | F            | Ávila                 | Antonio Sánchez González        | Ávila            |
| 43            | F            | Ávila                 | Adolfo Suárez González          | Ávila            |
| 44            | F            | Burgos                | Belén Landáburu Glez.           | Burgos           |
| 45            | F            | Burgos                | Eduardo Mateos Martín           | Burgos           |
| 46            | F            | León                  | Máximo Glez. Morán              | León             |
| 47            | F            | León                  | Fernando Suárez Glez.           | León             |
| 48            | F            | Palencia              | José Abad Martín                | Palencia         |
| 49            | F            | Palencia              | Mariano Ossorio Arévalo         | Palencia         |
| 50            | F            | Salamanca             | Jesús Esperabé De Arteaga       | Salamanca        |
| 51            | F            | Salamanca             | Marcelo Fernández Nieto         | Salamanca        |
| 52            | F            | Segovia               | Andrés Reguera Guajardo         | Segovia          |
| 53            | F            | Segovia               | Julio Escudero González         | Segovia          |
| 54            | F            | Soria                 | José Luis Torroba Llorente      | Soria            |
| 55            | F            | Soria                 | Santiago Aparicio Alcalde       | Soria            |
| 56            | F            | Valladolid            | Adolfo Sánchez García           | Valladolid       |
| 57            | F            | Valladolid            | Joaquín Luaces Saavedra         | Valladolid       |
| 58            | F            | Zamora                | Julián Cachón González          | Zamora           |
| 59            | F            | Zamora                | Miguel Gamazo Pelaz             | Zamora           |
| 60            | G            | Rector Sa             | Adolfo Balcells Gorina          | Barcelona        |
| 61            | G            | Rector Va             | Luis Suárez Fernández           | Santander        |
| 62            | H            | Inst. España          | Juan De Contreras y López De A. | Segovia          |
| 63            | H            | Real Acad.            | Ricardo Montequi Díaz De P.     | Ávila            |
| 64            | H            | CSIC                  | Ángel Glez. Álvarez             | León             |
| 65            | I            | C. Abogados           | Manuel Rivas Guadilla           | Palencia         |
| 66            | I            | Farmac.               | Gregorio López Sorrón           | Burgos           |
| 67            | I            | Cc Químicas           | Siro Arribas Gimeno             | Burgos           |
| 68            | J            | Designado             | Pedro Cantero Cuadrado          | Palencia         |

Por otra parte, en los comicios del 29 de septiembre de 1971 resultaron electos los siguientes cargos:

LISTA DE PROCURADORES CASTELLANO-LEONESES DE LA X LEGISLATURA<sup>58</sup>  
1971-1975<sup>59</sup>

| Número | Grupo | Procurador por  | Nombre                               | Nacido en  |
|--------|-------|-----------------|--------------------------------------|------------|
| 1      | A     | Industria       | José M. <sup>a</sup> López de Letona | Burgos     |
| 2      | B-1   | Ávila           | Emilio Romero Gómez                  | Ávila      |
| 3      | B-1   | Burgos          | Fernando Dancausa de Miguel          | Burgos     |
| 4      | B-1   | Coruña          | Nicolás Franco y Pasqual de Pobil    | Salamanca  |
| 5      | B-1   | León            | Rodolfo Martín Villa                 | León       |
| 6      | B-1   | Palencia        | Mónica Plaza de Prado                | Palencia   |
| 7      | B-1   | Salamanca       | Jesús Aramburu Olarán                | Guipúzcoa  |
| 8      | B-1   | Segovia         | Julio García Ibáñez                  | Segovia    |
| 9      | B-1   | Soria           | Gabriel Cisneros Laborda             | Soria      |
| 10     | B-1   | Valladolid      | Anselmo de la Iglesia Somavilla      | Valladolid |
| 11     | B-1   | Zamora          | Carlos Pinilla Turíño                | Zamora     |
| 12     | B-2   | Designado       | Agustín de Asís Garrote              | Zamora     |
| 13     | B-2   | Designado       | José Antonio Girón de Velasco        | Palencia   |
| 14     | B-2   | Designado       | Adolfo Muñoz Alonso                  | Valladolid |
| 15     | B-2   | Designado       | Alejandro Rodríguez de Valcárcel     | Burgos     |
| 16     | B-3   | Designado       | Juan Sierra y Gil de la Cuesta       | Burgos     |
| 17     | D-1   | Secretario      | Francisco Ángel Abella Martín        | Ávila      |
| -      | D-1   | Secretario      | Rodolfo Martín Villa                 | León       |
| 18     | D-2   | Pte. agua       | Arturo Seligrat Delgado              | Burgos     |
| 19     | D-2   | Pte. azúcar     | Jesús Posada Cacho                   | Soria      |
| 20     | D-2   | Pte. textil     | Gonzalo Marcos Chacón                | Palencia   |
| 21     | D-2   | Pte. vidrio     | Melitino García Carrera              | Ávila      |
| 22     | D-3   | Téc. aliment.   | Antonio Álvarez Iglesias             | Segovia    |
| 23     | D-3   | Emp. banca      | Epifanio Ridruejo Botija             | Soria      |
| 24     | D-3   | Emp. enseñanza  | Ángel Martínez Fuertes               | León       |
| 25     | D-3   | Obr. frutos     | Luis Arroyo Arroyo                   | Valladolid |
| 26     | D-3   | Téc. hostelería | Ignacio Morilla Alonso               | León       |
| 27     | D-3   | Emp. olivo      | Dionisio Martín Sanz                 | Valladolid |
| 28     | D-3   | Obr. piel       | Eugenio Nuño Beato                   | Salamanca  |
| 29     | D-4   | Propietario     | Arturo López-Francos Bustamante      | Palencia   |
| 30     | D-4   | Trabajador      | Victoriano González Sáez             | Salamanca  |
| 31     | D-5   | Elegido         | Adolfo Muñoz Alonso                  | Valladolid |
| 32     | E-1   | Ávila           | Santiago Ruiz Sánchez                | Ávila      |
| 33     | E-1   | Burgos          | José Eugenio Romera Pascual          | Burgos     |
| 34     | E-1   | León            | Manuel Arroyo Quiñones               | León       |
| 35     | E-1   | Palencia        | Juan Ramírez Puertas                 | Palencia   |

58. Ver leyenda por grupos en el listado de procuradores elegidos en las elecciones de 1967.

59. Aunque la X legislatura se prolonga hasta las primeras elecciones democráticas de 1977, se ha preferido señalar la fecha de 1975 con la muerte del general Franco como hito del final de la actividad legislativa de las Cortes Españolas de la dictadura.



| <i>Número</i> | <i>Grupo</i> | <i>Procurador por</i> | <i>Nombre</i>                            | <i>Nacido en</i> |
|---------------|--------------|-----------------------|------------------------------------------|------------------|
| 36            | E-1          | Salamanca             | Pablo Beltrán De Heredia y Onís          | Salamanca        |
| 37            | E-1          | Segovia               | Juan López Miguel                        | Zamora           |
| 38            | E-1          | Soria                 | Raúl Ladera Vivas                        | Soria            |
| 39            | E-1          | Valladolid            | Antolín de Santiago y Juárez             | Salamanca        |
| 40            | E-1          | Zamora                | Miguel Gamazo Pelaz                      | Zamora           |
| 41            | E-4          | Ávila                 | Jaime Santamaría Bejarano                | Ávila            |
| 42            | E-4          | Burgos                | Pedro Carazo Carnicero                   | Burgos           |
| 43            | E-4          | León                  | Emiliano Alonso Sánchez-Lombas           | León             |
| 44            | E-4          | Palencia              | Ángel Casas Carnicero                    | Palencia         |
| 45            | E-4          | Segovia               | Modesto Fraile Poujade                   | Segovia          |
| 46            | E-4          | Soria                 | Juan Sala de Pablo                       | Zaragoza         |
| 47            | E-4          | Valladolid            | José Luis Mosquera Pérez                 | Madrid           |
| 48            | E-4          | Zamora                | Felipe Rodríguez Lorenzo                 | Zamora           |
| 49            | F            | Ávila                 | Adolfo Suárez González                   | Ávila            |
| 50            | F            | Ávila                 | Francisco Ángel Abella Martín            | Coruña           |
| 51            | F            | Burgos                | Félix Pérez y Pérez                      | Burgos           |
| 52            | F            | Burgos                | M. <sup>a</sup> Belén Landáburu González | Burgos           |
| 53            | F            | León                  | Afrodisio Ferrero Pérez                  | León             |
| 54            | F            | León                  | Julián Rojo Martín                       | Tetuán           |
| 55            | F            | Lérida                | Joaquín Viola Sauret                     | Ávila            |
| 56            | F            | Madrid                | Julio Llantada Castaño                   | Salamanca        |
| 57            | F            | Palencia              | José Luis López Henares                  | Palencia         |
| 58            | F            | Palencia              | José María Morrondo García               | Palencia         |
| 59            | F            | Salamanca             | Jesús Esperabé de Arteaga Glez           | Salamanca        |
| 60            | F            | Salamanca             | Marcelo Fernández Nieto                  | Salamanca        |
| 61            | F            | Segovia               | Andrés Reguera Guajardo                  | Salamanca        |
| 62            | F            | Segovia               | Fernando Abril Martorell                 | Segovia          |
| 63            | F            | Soria                 | Alberto Cercos Pérez                     | Soria            |
| 64            | F            | Soria                 | Fidel Carazo Hernández                   | Soria            |
| 65            | F            | Valladolid            | Santiago López González                  | Valladolid       |
| 66            | F            | Valladolid            | Adolfo Sánchez García                    | Valladolid       |
| 67            | F            | Zamora                | Arturo Almazán Casaseca                  | Zamora           |
| 68            | F            | Zamora                | Venancio Hdez. Claumarchirant            | Zamora           |
| 69            | G            | Rector Sal.           | Felipe Lucena Conde                      | Córdoba          |
| 70            | G            | Rector Vall.          | Luis Suárez Fernández                    | Gijón            |
| 71            | H            | Pte. I. España        | Juan de Contreras y López de A.          | Segovia          |
| 72            | H            | CSIC                  | Ángel González Álvarez                   | León             |
| 73            | I            | C. Abogados           | Manuel Rivas Guadilla                    | Segovia          |
| 74            | I            | I. Actuarios          | José Elías Gallegos Romero               | Palencia         |
| 75            | J            | Designado             | Pedro Cantero Cuadrado                   | Palencia         |
| 76            | J            | Designado             | Federico Silva Muñoz                     | Zamora           |

Como ya se ha explicado, dada la importancia y significación del proceso de elección de los procuradores familiares, se ha optado por atender y analizar a aquellos diputados que alcanzaron un escaño en el Parlamento por esta vía.

En las elecciones del 10 de octubre de 1967 fueron elegidos los siguientes procuradores por las distintas provincias que hoy componen Castilla y León:

PROCURADORES POR EL TERCIO FAMILIAR ELEGIDOS EN CASTILLA Y LEÓN  
EL 10 DE OCTUBRE DE 1967<sup>60</sup>

| <i>Provincia</i> | <i>Elegidos</i>                                                   |
|------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Ávila            | Antonio Sánchez González<br>Adolfo Suárez González                |
| Burgos           | M. <sup>a</sup> Belén Landáburu González<br>Eduardo Mateos Martín |
| León             | Máximo González Morán<br>Fernando Suárez González                 |
| Palencia         | José Abad Martín<br>Mariano Ossorio Arévalo                       |
| Salamanca        | Jesús Esperabé de Arteaga<br>Marcelo Fernández Nieto              |
| Segovia          | Andrés Reguera Guajardo<br>Julio Escudero González                |
| Soria            | José Luis Torroba Llorente<br>Santiago Aparicio Alcalde           |
| Valladolid       | Adolfo Sánchez García<br>Joaquín Luaces Saavedra                  |
| Zamora           | Julián Cachón González<br>Miguel Gamazo Pelaz                     |

Asimismo, en las elecciones del 29 de septiembre de 1971, que dieron paso a la X y última legislatura del franquismo, triunfaron los siguientes candidatos:

60. BOE 6 noviembre de 1967, número 265; MAESTRE ROSA, J., *op. cit.*; DOPRESS, *op. cit.*

PROCURADORES POR EL TERCIO FAMILIAR ELEGIDOS EN CASTILLA Y LEÓN  
EL 29 DE SEPTIEMBRE DE 1971<sup>61</sup>

| <i>Provincia</i> | <i>Elegidos</i>                                          |
|------------------|----------------------------------------------------------|
| Ávila            | Adolfo Suárez González<br>Francisco Ángel Abella Martín  |
| Burgos           | Félix Pérez y Pérez<br>María Belén Landáburu González    |
| León             | Afrodisio Ferrero Pérez<br>Julián Rojo Martín            |
| Palencia         | José Luis López Henares<br>José María Morondo García     |
| Salamanca        | Jesús Esperabé de Arteaga<br>Marcelo Fernández Nieto     |
| Segovia          | Andrés Reguera Guajardo<br>Fernando Abril Martorell      |
| Soria            | Alberto Cercos Pérez<br>Fidel Carazo Hernández           |
| Valladolid       | Santiago López González<br>Adolfo Sánchez García         |
| Zamora           | Arturo Almazán Casaseca<br>Venancio Hdez. Claumarchirant |

A modo de ejemplo los resultados concretos de la elección en octubre de 1967 en Valladolid fueron los siguientes:

RESULTADOS FINALES EN LAS ELECCIONES A PROCURADORES POR EL TERCIO FAMILIAR  
EN LAS ELECCIONES DE 10 DE OCTUBRE DE 1967 EN VALLADOLID<sup>62</sup>

| <i>Candidato</i>           | <i>Votos</i> |
|----------------------------|--------------|
| Adolfo Sánchez García      | 42.034       |
| Joaquín Luaces Saavedra    | 35.124       |
| Jaime Cano Valentín        | 34.974       |
| Jerónimo Díaz Alcalaya     | 30.233       |
| José María Alonso Mira     | 29.184       |
| Luis Sanz González         | 25.310       |
| José Millaruelo Cleméntez  | 17.570       |
| Luis González de Echávarri | 15.003       |

61. BOE 10 de noviembre de 1971, número 269; MAESTRE ROSA, J., *op. cit.*; DOPRESS, *op. cit.*

62. Diario *El Norte de Castilla*, 11 de octubre de 1967, p. 1; BOE del 6 de noviembre de 1967, número 265.

Los votantes vallisoletanos condujeron al triunfo a los dos candidatos que por su talante y programa electoral se alejaban de la ortodoxia del régimen prometiendo cambios, apertura política, y un «aire renovador», en palabras de Luaces Saavedra, para la cámara legislativa de Madrid. Por el contrario, los candidatos más cercanos a las instituciones franquistas fueron relegados a un último plano en las preferencias de las familias.

Hay que poner de relieve que, de los 36 procuradores elegidos en los comicios de 1967 y de 1971, solamente repitieron cargo 6 de ellos, y que únicamente 8 no eran oriundos de la región que representaban, con lo cual se pone de manifiesto el componente de cercanía a los ciudadanos que aparentemente el franquismo siempre quiso inculcar a estos nuevos procuradores. Al parecer, haber nacido en la tierra por la que representaban a sus familias, fue un dato que los electores valoraron a la hora de emitir su sufragio restringido y controlado por unas autoridades que se cuidaron de unas elecciones a fin de que no se les fuera de las manos.<sup>63</sup>

Los nuevos procuradores familiares elegidos en lo que hoy es la región castellano-leonesa habían cursado, con una mayoría abrumadora, la carrera de derecho, ejerciendo como abogados del Estado, magistrados, etc. Concretamente, 16 de estos parlamentarios ejercían como expertos del derecho, carrera que les valió una más que brillante carrera dentro de la administración del Estado o de la administración provincial o local. Así pues, figuran entre ellos varios gobernadores civiles de la época, alcaldes, presidentes de las mancomunidades municipales, tenientes de alcalde, cargos en ministerios como el de Obras Públicas, o acceso al Cuerpo Técnico de Interventores, por ejemplo. Entre los procuradores designados en 1971 se cuentan entre ellos, asimismo, delegados nacionales de provincias, directores del Gabinete Técnico del Servicio Nacional de Asociaciones, Directores de la Función Pública, vicepresidentes de la Comisión Superior de Personal de Presidencia del Gobierno, presidentes del Tribunal Tutelar de Menores, concejales y una inmensa variedad de cargos que abarcan todos los escalafones de la pirámide administrativa del régimen, lo cual da una idea bastante acertada del grado de conexión con los resortes del poder que un candidato por el tercio familiar –en teoría el más alejado de los resortes del poder político– debía poseer para arriesgarse a una costosa y vigiladísima campaña por un escaño en las Cortes españolas.

La conexión con el poder económico es también más que evidente. La más que habitual conexión entre el poder económico y el legislativo se encuentra en gran parte de las biografías de los procuradores por el tercio familiar. De nuevo se desea destacar que, siendo así entre los diputados por este tercio, una investigación más profunda entre los elegidos por los municipios o las provincias supondría encontrar datos de una magnitud aún más evidente.

---

63. Documento: *Relación de solicitudes para ser proclamados candidatos de representación familiar presentadas dentro de plazo ante la Junta Provincial del Censo de Valladolid*. Cajas del Gabinete Técnico de Elecciones, 1967-1971. Archivo del Gobierno Civil de Valladolid. En estas listas constan las biografías políticas anteriores de los candidatos supervisadas por el gobernador civil de la provincia, que a su vez era jefe provincial del Movimiento, con el objetivo de filtrar a los candidatos y evitar la presencia de candidatos que pudieran considerarse subversivos para el régimen.

Empero, la pequeña muestra estadística referida a los procuradores familiares muestra un grado de poder económico que sienta a estos procuradores, por ejemplo, en las mesas del consejo de administración de empresas como CAMPSA o Renfe, y como consejeros del Banco de Crédito Local.

De entre los 30 procuradores elegidos en 1967 y 1971, figuran 3 operarios, 2 comerciantes, 2 médicos, 2 agricultores, 2 ingenieros y 1 militar. Los restantes procuradores provienen, tal y como se ha dicho, del ámbito del derecho y de un *cursus honorum* que aparece fielmente reflejado en la documentación que se manejaba en las redacciones de los periódicos de la época y en los repertorios biográficos del Congreso de los Diputados. Dicha carrera administrativa reproducía fielmente un esquema ascendente que conllevaba una creciente carga de poder y que solía culminar, y acaso terminar, con el puesto de parlamentario en las Cortes madrileñas.

A modo de conclusión de esta somera aproximación a la panorámica prosopográfica de los procuradores familiares por Castilla y León en los últimos años del franquismo, ha de decirse que resulta sintomático que así como sí habían nacido en la provincia que representaban la mayor parte de ellos, no sucede lo mismo con su lugar de residencia. Entre los parlamentarios de la IX legislatura, 7 de los mismos tenían su domicilio habitual en Madrid, porcentaje que se mantenía en la X legislatura iniciada en 1971.

En un dato no hay discrepancia entre ambas legislaturas, todos ellos –salvo 2 en 1967 y 1 en 1971– estaban casados y contaban con familias numerosísimas de cuatro hijos como media y hasta ocho en varios casos.

A modo de conclusión puede decirse, por tanto, que el estudio prosopográfico de los parlamentarios de un régimen dictatorial como el franquista es de suma utilidad para descubrir las conexiones y relaciones tanto patrimoniales como económicas, así como el entramado social del poder que en este caso aparece estrechamente relacionado con la corrupción de un sistema que sólo permitía el ascenso de los más adictos al régimen, y que premiaba con todo tipo de prebendas económicas y sociales a los más fieles.

Además, hay que resaltar la degradación de la institución parlamentaria durante los casi cuarenta años de dictadura. Las llamadas Cortes españolas fueron justificadas mediante teorías de tinte autoritario, degradándolas y reduciendo su función a mera marioneta del poder ejecutivo y en última instancia del propio Franco, siendo desprovistas de su auténtica función liberal, democrática y representativa.

## Bibliografía

AGUILAR, Miguel Ángel. *Las últimas Cortes del franquismo*. Barcelona: Avance, Colección «Textos de Apoyo», n.º 17, 1976.

AGUIRRE BELLVER. *Por los pasillos de las Cortes*. Madrid: Ed. G del Toro, 1972.

ÁLVAREZ GENDÍN. *Las Cortes españolas*. Oviedo: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Oviedo.

ÁLVAREZ PUGA, E. «*Los familiares, una apertura limitada*». Dossier Mundo. 3 de septiembre de 1971. Las Nuevas Cortes, Revista Mundo, Barcelona, 11 de diciembre de 1971.

- BAYOD, A. *Franco visto por sus ministros*. Barcelona: Planeta, 1983.
- BARDAVÍO, Joaquín y SINOVA, Justino. *Todo Franco. Franquismo y antifranquismo de la A a la Z*. Barcelona: Plaza Janés, 2000.
- BERNSTEIN, Samuel. *Blanqui y el blanquismo*. Madrid: Siglo XXI de España, 1975.
- CARASA SOTO, Pedro (ed.). *Élites: prosopografía contemporánea*. Valladolid: Secretariado de Publicaciones, Universidad, 1994.
- CARASA SOTO, Pedro (dir.). *Élites castellanas de la Restauración*, vol.1. *Diccionario biográfico de parlamentarios castellano-leoneses (1876-1923)*, vol. 2. *Una aproximación al poder político en Castilla*, Junta de Castilla y León. Valladolid, 1997.
- CLEMENTE, Josep Carles. *Conversaciones con las corrientes políticas de España*. Barcelona: Dopesa, 1971.
- DE ARCO, Manuel. *Los 90 ministros, 18 entrevistas de Manuel de Arco*. Madrid, 1970.
- DE MIGUEL, Amando. *Sociología del franquismo. Análisis ideológico de los ministros del Régimen*. Barcelona: Euros, 1975.
- DE MIGUEL, A.; LINZ, J. J. «Las Cortes españolas, 1943, 1970: un análisis de cohorte.» *Revista Sistema*, 8 (85-110) y 9 (103-123), 1975.
- DEL CAMPO [et. al.] «La élite española y la transición a la democracia». *Sistema*, n.º 48. Madrid: mayo de 1982.
- DEL MAZO, Mariano. *Los cenocentristas, radiografía política de unas cenas*. Bilbao: Gráficas Ellacuría, 1971.
- DÍAZ, Elías. *La filosofía social del krausismo español*. Madrid: Debate, 1989.
- Documentación y Prensa Madrid. *Repertorio biográfico de procuradores en Cortes*. Madrid, Dopress, 1968.
- Documentación y Prensa Madrid. *Repertorio biográfico de procuradores en Cortes*. Madrid: Dopress, 1971.
- EQUIPO DATA. «Quién es quien en las Cortes». Los Suplementos. *Cuadernos para el Diálogo*. Madrid: Edicusa, 1969.
- EQUIPO MUNDO. *Los 90 ministros de Franco*. Madrid: Dopesa, 1971.
- FERRANDO BADÍA, Juan (1975). «El sistema autocrático». *Revista Sistema* n.º 9 (77-97).
- GARCÍA MADARIA. «Burocracia y élite franquista en las Cortes actuales». *Revista Sistema*, n.º 28, enero de 1979.
- GARRORENA MORALES, Ángel. *Autoritarismo y control parlamentario de las Cortes de Franco*. Murcia: Universidad de Murcia, Publicaciones del Departamento de Derecho Político, 1977.
- GIRÓN DE VELASCO. *Si la memoria no me falla*. Barcelona: Planeta, 1984.
- GIRONELLA, José María. *100 españoles y Franco*. Barcelona: Planeta, 1979.
- GÓMEZ DE LA SERNA. *Las Cortes españolas*. Madrid, 1971.
- IGLESIAS SELGAS, Carlos. *Las Cortes españolas*. Madrid: Cabal, 1973.
- JÁUREGUI, F. i VEGA, P. *Crónica del antifranquismo (3) 1971-1975. Caminando hacia la libertad*. Madrid: Argos Vergara, 1985.
- JULIA, S. *Historia social / Sociología histórica*. Madrid: Siglo Veintiuno de Editores, 1989.

JUNTA PROVINCIAL DEL CENSO ELECTORAL, MADRID. *Relación de los colegios electorales designados por la Junta Municipal del Censo Electoral de Madrid para las elecciones de procuradores en Cortes de representación familiar que habrán de verificarse el día 29 de septiembre de 1971. Ayuntamiento de Madrid.*

LAGO, Julián. *La España transitiva, la confesión de 90 ministros, del búnker a la oposición.* Barcelona: Dopesa, 1971.

MAESTRE, Rosa. *Procuradores en Cortes, 1943-1976.* Madrid: Tecnos, 1976.

MARTÍN VILLA, R. *Al servicio del Estado.* Barcelona: Planeta, 1984.

MARTÍNEZ CUADRADO, M. *Representación, elecciones, referéndum.* EN: FRAGA IRIBARNE [et al.] *La España de los 70. vol. III, t. I.* Madrid, 1974.

MENÉNDEZ, Miguel Ángel; FONTES, Ignacio. *Quién es quién, sus señorías los diputados.* Madrid: Foca, 2002.

PAYNE, Stanley G. *Historia del fascismo.* Barcelona: Planeta, 1995.

PEMIRO BROTONS. *Las Cortes y la política exterior española.* Valladolid: Universidad de Valladolid, 1977.

PIZAN, Manuel. *El poder y la oposición: 11 políticos y 3 conflictos.* Barcelona: Dopesa, 1970.

POZUELO ESCUDERO, Vicente. *Los últimos 476 días de Franco.* Barcelona: Planeta, 1980.

RAMÍREZ, Jorge. *Las familias más poderosas de España.* Barcelona: Bruguera, 1978.

SABÍN RODRÍGUEZ, José Manuel. *La dictadura franquista, 1936-1975. Textos y documentos.* Madrid: Akal, 1997.

SERRATS URQUIZA, Salvador. *Presente y futuro de las Cortes españolas.* Cádiz: Caja de Ahorros D.L., 1974.

SILVA MUÑOZ, Federico. *Memorias políticas.* Barcelona: Planeta, 1993.

TARRAGONA CORBELLÀ, Eduardo. *Problemática de un procurador electoral a la mitad de su mandato.* Barcelona: Bergas, 1964.

Varios autores. *Listín de señores procuradores.* Cortes Españolas, 1961-1964. Madrid, 1961.

Varios autores. II Encuentro de investigadores sobre el franquismo. Tomos I (Fuentes, política e instituciones) y II. (Actitudes sociales, ideología y cultura). Alicante, 11, 12 y 13 de mayo de 1995. Instituto de Cultura Juan Gil Albert, Universidad de Alicante, Universidad de Valencia.

Varios autores. Fundación Nacional Francisco Franco. *Documentos para la Historia del Generalísimo Franco*, tomo I. Madrid: Azor, Colección de Estudios Contemporáneos, 1992.

ZAVALA, Iris M. *Masones, comuneros y carbonarios.* Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 1971.



## *Elites y representaciones parlamentarias en la Cerdeña del siglo XV. Metodologías y perspectivas de investigación*

MARIA EUGENIA CADEDDU, LUCIANO GALLINARI, MARIA GRAZIA MELE,  
MARIA GIUSEPPINA MELONI, ANNA MARIA OLIVA Y OLIVETTA SCHENA,  
*Istituto di Storia dell'Europa Mediterranea*

Desde finales de 1980, algunos de los autores del texto que aquí presentamos han tenido ocasión de participar en la iniciativa científica denominada *Acta Curiarum Regni Sardiniae*, puesta en marcha por el *Consiglio Regionale* de Cerdeña, cuyo objetivo es la edición de las actas de todas las reuniones parlamentarias que tuvieron lugar en la isla desde 1355 hasta 1796.<sup>1</sup>

La promulgación del proyecto, último de una serie de iniciativas que comenzaron en el lejano siglo XIX,<sup>2</sup> favoreció en Cerdeña la reanudación de los estudios sobre las asambleas parlamentarias, cada vez con un convencimiento mayor de que tales estudios no tenían que limitarse a la disquisición de los aspectos formales de la institución, sino que debían, por el contrario, incluir un cuidadoso análisis de la realidad social del momento, teniendo en cuenta la importancia de las estructuras de poder en la formación y evolución de las clases sociales de la isla.<sup>3</sup> En este contexto, una experiencia como la de *Acta Curiarum* representó, para algunos de nosotros, motivo de profunda reflexión, ya sea en lo que concierne a las modalidades de edición de la documentación parlamentaria,<sup>4</sup> sea sobre el enfoque de algunos pro-

1. El proyecto editorial de la obra prevé la realización de aproximadamente veinticuatro volúmenes (algunos de ellos divididos en varios tomos), cada uno correspondiente, *grosso modo*, a la celebración de un parlamento. Hasta el momento han sido publicados ocho, otros están en proceso de impresión.

2. Sobre los proyectos elaborados en Cerdeña para la publicación de las actas parlamentarias, véase, entre otros: MATTONE, Antonello, y OLLA REPETTO, Gabriella. *La pubblicazione degli «Acta Curiarum Regni Sardiniae». Un bilancio decennale*. En: «Archivio Sardo del movimento operaio, contadino e autonomistico», 44/46, 1994, p. 241-254; OLLA REPETTO, Gabriella. *La collana «Acta Curiarum Regni Sardiniae»*. En: «Archivio Sardo del movimento operaio, contadino e autonomistico», 47/49, 1996, p. 75-90.

3. Ejemplar, en este sentido, es el trabajo de ANATRA, Bruno. *Corona e ceti privilegiati nella Sardegna spagnola*. En: ANATRA, Bruno; PUDDU, Raffaele, y SERRI, Giuseppe. *Problemi di storia della Sardegna spagnola*. Cagliari, 1975, p. 9-45.

4. CADEDDU, Maria Eugenia. «Note in margine all'edizione degli atti parlamentari in Sardegna». *Saitabi*, XLIV, 1994, p. 33-41.

blemas historiográficos y metodológicos relacionados con ella, como por ejemplo, la relación entre el poder real y la autonomía ciudadana.<sup>5</sup>

Posteriormente, nuestra participación en el proyecto nacional *De Statutis*, centrado en el estudio de los estatutos italianos de época medieval, en el que participaron numerosos investigadores del *Istituto di Storia dell'Europa Mediterranea*, CNR (anteriormente llamado *Istituto sui Rapporti Italo-Iberici*), acentuó el ya manifiesto interés por el mundo urbano, interés que fue dirigido, además de hacia el análisis de la normativa y las cuestiones político-institucionales, hacia las élites, las actividades productivas y la evolución social de las ciudades sardas después de la creación del reino de Cerdeña y Córcega por la Corona Catalano-Aragonesa (1323-1326).<sup>6</sup>

Casi contemporáneamente, la consolidación de la colaboración científica con algunos estudiosos de la Universidad de Valencia, dedicados también ellos a investigaciones sobre estatutos y parlamentos, amplió el marco de la temática analizada por nosotros, extendiendo las coordenadas geográficas, temporales e interdisciplinarias, hasta alcanzar los límites espaciales y cronológicos de la Corona de Aragón. Al final de este largo camino, recorrido, sobre todo en el último tramo, con colegas pertenecientes a diferentes áreas disciplinares y provenientes de institutos científicos italianos y españoles, se creó el *Gruppo Internazionale di Ricerca «Parlamenti e Città della Corona d'Aragona»* (GIRPICCA), un espacio de permanente debate para todos aquellos interesados en el estudio de las asambleas parlamentarias y de los centros urbanos en los estados de la antigua confederación ibérica.<sup>7</sup>

El proyecto que aquí se propone, y que ya está en fase de realización, tiene como objetivo el desarrollo de una investigación sobre la composición de algunas clases o

5. SCHENA, Olivetta. *Sassari e il potere regio nei secoli XV-XVI*. XV Congreso de Historia de la Corona de Aragón (Jaca, 1993), Zaragoza, 1996, I/3, p. 205-222; OLIVA, Anna Maria i SCHENA, Olivetta. «Autonomie cittadine e potere regio negli atti dei Parlamenti del Regno di Sardegna nel Quattrocento». *Archivio Sardo. Rivista di Studi Storici e Sociali*, 2, 2001, p. 69-79; EAD. *Potere regio ed autonomie cittadine nei parlamenti sardi del XV secolo*. En: FERRERO MICÓ, R. (coord.) *Autonomía municipal en el mundo mediterráneo. Historia y perspectivas*. Valencia, 2002, p. 133-165.

6. Además de los trabajos ya citados de Anna Maria Oliva y Olivetta Schena, véanse, entre las últimas publicaciones: CADEDDU, Maria Eugenia. «En nom de nostre senyor Déu, sia a tots notori... Vite di artigiani e apprendisti oristanesi negli atti di un notaio del XVII secolo». *Archivio Sardo. Rivista di Studi Storici e Sociali*, 2, 2001, p. 143-173; EAD. «Élites urbane, ebrei e leggi suntuarie a Cagliari in età medioevale». *Autonomía municipal*, cit., p. 229-244; EAD. *Sulle leggi suntuarie a Cagliari (XIV-XVI secolo)*. Note e documenti. En: *El món urbà a la Corona d'Aragó del 1137 als decrets de Nova Planta*. XVII Congrés d'Història de la Corona d'Aragó (Barcelona-Lleida, 2000), Barcelona, 2003, II, p. 43-52; GALLINARI, Luciano. *Sassari: da capitale giudicale a città regia*. En: *El món urbà*, cit., III, p. 357-363; MELE, Maria Grazia. «Cuoì e pelli nella legislazione statutaria del Regno di Sardegna». *Archivio Sardo. Rivista di Studi Storici e Sociali*, 2, 2001, p. 123-131; EAD. «Oristano: da capitale giudicale a città regia del Regno di Sardegna», *Autonomía municipal*, cit., p. 211-227; EAD. *Oristano città regia del Regno di Sardegna*. En: *El món urbà*, cit., III, p. 575-585; MELONI, Maria Giuseppina. «Gli statuti cittadini della Sardegna medioevale. Fonti e bibliografia». *Archivio Sardo. Rivista di Studi Storici e Sociali*, 2, 2001, p. 225-238; EAD. *Pratiche devozionali e pietà popolare nei testamenti cagliaritari del Quattrocento*. En: *El món urbà*, cit., II, p. 229-249.

7. Sobre la marcha y desarrollo de las experiencias sardas se remite al artículo de OLIVA, Anna Maria - SCHENA, Olivetta. «Corti e municipi nella Corona d'Aragona: proposte scientifiche e linee di ricerca per una valorizzazione dell'Europa mediterranea». *Medioevo. Saggi e Rassegne*, 25, 2002, p. 191-201.

grupos sociales de la Cerdeña bajomedieval, algunos de los cuales formaban una elite, otros, estrechamente vinculados con las elites (como, por ejemplo, el caso de los notarios), para llegar a comprender las distintas estructuras, la red de relaciones internas y externas, las personales y colectivas «trayectorias sociales».<sup>8</sup>

Ante la imposibilidad de realizar una investigación sistemática completa, se decidió limitar el ámbito espacial a las dos mayores ciudades sardas (Cagliari, capital del reino, y Sassari), y el ámbito cronológico, *grosso modo*, al siglo xv; además se hizo una selección —de la que se hablará después— con respecto a la tipología de las categorías sociales analizadas. Considerando el método prosopográfico el más adecuado para alcanzar los objetivos fijados de antemano, se decidió, además, tener en cuenta diferentes series de personajes, cuyo denominador común era su participación, con diferentes títulos y cargos, en las asambleas parlamentarias, o en un segundo caso, su citación en las relativas actas.<sup>9</sup>

En el pantanoso panorama de las fuentes sardas medievales, la documentación parlamentaria del siglo xv constituye, de hecho, un punto de partida fundamental para este tipo de estudios, puesto que presenta listas ordenadas de los convocados a las sesiones y, de este modo, ofrece una especie de censo de los estamentos reunidos en la asamblea, un banco de datos que de otra forma no sería posible reconstruir, y que permite identificar rápidamente a los personajes más representativos de cada una de las clases sociales.<sup>10</sup>

Pero la mayor virtud de esta peculiar fuente de información constituye también su principal defecto: a parte de los casos más señalados, unidos al protagonismo en el debate parlamentario, en las susodichas listas raramente aparece algo más que el nombre, título y eventual cargo desempeñado de los personajes citados, y más bien esporádicos son los datos relativos a parentesco, lugar de residencia, posesiones patrimoniales y demás, por lo que es necesario recurrir a otro tipo de documentación.

Alternativa que no siempre da los resultados deseados. El estado de las fuentes del área sarda en el período medieval —como ya hemos comentado— es deficiente y la documentación se presenta, de hecho, fragmentada e incluso ausente en muchos puntos. En el ámbito de la documentación privada, son pocos los archivos familiares que han llegado hasta nosotros, y de esos pocos, la mayoría han sido desmembrados anteriormente y en la actualidad son de difícil acceso para su consulta. Per-

8. Aquí tomamos prestada una expresión acuñada por el sociólogo Lorenzo Cachón, citada por IGUAL LUIS, David. *Valencia e Italia en el siglo XV. Rutas, mercados y hombres de negocios en el espacio económico del Mediterráneo occidental*. Valencia, 1996, p. 50. Tesis doctoral.

9. Durante el siglo xv se celebraron en Cerdeña cinco reuniones parlamentarias; la primera convocada por Alfonso el Magnánimo, en 1421; la segunda, por voluntad de Fernando II el Católico, bajo el llamamiento del virrey Pérez Escrivá de Romaní (1481-1485), y las tres últimas, siempre durante el reinado de Fernando II, convocadas por el virrey Dusay (1495, 1497 y 1500). Para sus respectivas ediciones se remite a: *I Parlamenti di Alfonso il Magnanimo (1421-1452)*. Cagliari: A. Boscolo, 1993; *Il Parlamento sardo del 1481-1485*. Milano: A. Era, 1955; *I Parlamenti dei viceré Giovanni Dusay e Ferdinando Girón de Rebolledo (1495, 1497, 1500, 1504-1511)*. Cagliari: eds. A. M. Oliva - O. Schena, 1998.

10. Evidentemente, las actas parlamentarias son también de capital importancia en el análisis de las relaciones entre monarquía y municipios y entre las diferentes clases sociales representadas en las asambleas.

didos en gran parte también los archivos notariales, teniendo en cuenta que en el *Archivio di Stato* de Cagliari se conservan solamente los protocolos de ocho notarios, que trabajaron en la capital sarda durante el siglo xv, frente a las decenas de ellos identificados, en el mismo período, por Olivetta Schena, a lo largo de esta investigación. A pesar de las evidentes insuficiencias, las actas privadas han supuesto, de todas formas, una fuente de capital importancia para nuestros estudios, sea por la localización de noticias biográficas, sea por la reconstrucción del ambiente más familiar y privado de los personajes analizados.

Con respecto a los documentos de carácter público, son de notable interés para Cagliari los elaborados por las magistraturas municipales, actualmente custodiados en el Archivo Municipal local, especialmente las series *Pergamene* y *Carte Reali*: se pueden obtener numerosos datos y noticias sobre las clases que controlaban al gobierno ciudadano y sobre su actividad político-administrativa, sobre todo en el marco de las relaciones con la monarquía y con sus delegados en Cerdeña.

Para las dos ciudades examinadas, es igualmente importante la documentación derivada de la administración central y periférica del Reino de Cerdeña, gran parte de ella conservada en los fondos del *Antico Archivio Regio* en el *Archivio di Stato* de Cagliari. Aquí encontramos actas de diverso tipo —entre ellas los volúmenes de los Parlamentos— concernientes a lo realizado por los funcionarios reales, los feudos y los cargos públicos asignados por la Corona:<sup>11</sup> resumiendo, la documentación más completa sobre la administración del Reino sardo, que deberá ser integrada con la documentación de la Cancillería y de Patrimonio conservada en el Archivo de la Corona de Aragón de Barcelona.

Por último, para realizar una panorámica que no pretende agotar todas las posibilidades documentales de la investigación propuesta, hay que mencionar los archivos eclesiásticos, que serán consultados por Maria Giuseppina Meloni dentro de sus investigaciones sobre los canónigos de Cagliari, especialmente el Archivo Capitular y el Archivo Arzobispal de Cagliari; a pesar de las pérdidas sufridas, los documentos conservados en ellos podrán ofrecer informaciones útiles sobre la actividad religiosa de los canónigos y sobre sus prebendas eclesiásticas.<sup>12</sup>

Ante la imposibilidad de desarrollar un estudio exhaustivo, se ha optado, además de por la ya dicha delimitación espaciotemporal, por investigaciones específicas, orientadas hacia diferentes categorías sociales, y en el ámbito de cada una de ellas, hacia algunos personajes considerados emblemáticos —por su perfil biográfico y su cargo social— dentro del grupo al que pertenecen.<sup>13</sup> Nuestro objetivo, por otra parte, no ha sido realizar un censo demográfico de la sociedad sarda, sino, más bien —lo

11. Entre las series más interesantes se encuentran los *Diplomi di cavalierato e nobiltà*, las *Capibreviazioni*, las *Cause patrimoniali*, y los volúmenes BC y BD de la *Procurazione Reale*.

Para el estudio de la clase nobiliaria, también es importante el fondo *Regio Demanio* conservado en este mismo archivo.

12. Visto que la serie de las reuniones capitulares no comienza hasta 1515, es de especial interés la documentación relativa a las memorias de los arzobispos y del capítulo eclesiástico, a las fundaciones, prebendas, capellanías y aniversarios, a las herencias y a los censos.

13. Algo diferente —como se pondrá en evidencia después— ha sido la investigación llevada a cabo por Olivetta Schena.

hemos precisado antes— observarla desde cerca, en sus detalles, para comprender características y particularidades, relaciones de clase y estrategias de poder, ambiciones y posibilidad de desarrollo, no solo en Cerdeña, sino también en el escenario más amplio de la Corona de Aragón.

Con esta perspectiva, el trabajo ha sido repartido del siguiente modo:

*Maria Eugenia Cadeddu*: prosiguiendo estudios ya iniciados sobre las elites de Cagliari, se ha ocupado principalmente de algunos exponentes de la clase mercantil y empresarial ciudadana (todos de origen ibérico) que entre finales del siglo xiv y primeros decenios del siglo sucesivo, no sólo supieron incrementar sus riquezas personales, sino también conseguir un cargo de primera clase en el gobierno municipal y en las relaciones entre ciudad y monarquía.

*Luciano Gallinari*: habiendo desarrollado anteriormente varios estudios sobre el último período de la guerra que tuvo lugar en Cerdeña entre Arborea y la Corona de Aragón, ha centrado sus investigaciones en algunos exponentes de la oligarquía de Sassari, de extracción local, que, en los años inmediatamente posteriores a 1420, cuando la ciudad de Sassari pasó definitivamente en poder de los aragoneses, consiguieron mantener e incluso mejorar la importante posición social adquirida bajo el señorío de los Arborea.

*Maria Grazia Mele*: en el marco de una investigación centrada sobre la nobleza feudal del territorio de Cagliari, ha dirigido su atención sobre algunos *milites* que llegaron a Cerdeña a principios del siglo xv, los cuales, reforzando los vínculos de fidelidad con la Corona y poniendo en marcha una política de relaciones con las élites locales, consiguieron aumentar sus propias fortunas y su propio prestigio político, asegurándose los cargos más destacados del reino y una función preeminente en la compraventa de los feudos, lo cual permitió obtener el reconocimiento de nobleza a sus descendientes, durante la segunda mitad del siglo xv.

*Maria Giuseppina Meloni*: sus estudios se han centrado especialmente sobre algunos canónigos del capítulo de la catedral de Cagliari, personajes profundamente enraizados en el tejido social —incluso más que los prelados—, que a menudo formaron parte de manera relevante tanto en las asambleas parlamentarias como en la gestión de la diócesis, particularmente en las frecuentes ausencias de los arzobispos o durante los períodos que seguían a la muerte o traslado de un prelado.

*Anna Maria Oliva*: en el marco de un estudio más amplio dedicado a la administración regia y a sus oficiales, ha orientado sus investigaciones hacia los componentes del Consejo Real que desde la segunda mitad del siglo xv, durante el desarrollo de las asambleas parlamentarias, trabajaban al lado del virrey de Cerdeña, con el fin de determinar la formación profesional y cultural, proveniencia, carrera y el papel político de cada uno.

*Olivetta Schena*: ha desarrollado una investigación de sondeo sobre fuentes públicas y privadas para determinar –por lo menos sobre la base de los testimonios documentales– el número de notarios que trabajaban en Cagliari durante el siglo xv, llegando a identificar más de cien. Funcionarios de la administración civil o de la administración real, o, por el contrario, personas que desempeñaban autónomamente su actividad profesional, todos ellos no formaban solamente una categoría profesional –caracterizada por la posesión de determinadas técnicas y conocimientos– sino un grupo social con una función sobresaliente en la red social ciudadana, y cuyos representantes podían detentar cargos públicos y ser agentes activos también en el campo económico.

El estudio prosopográfico que hemos iniciado, también en sus diversas ramificaciones, ha presentado algunos problemas relacionados con la dificultad de consultar las fuentes documentales (dispersas y localizadas en muy diferentes lugares), y de controlar una vasta bibliografía, que no podía limitarse, exclusivamente, a los estudios de carácter social.<sup>14</sup>

Todo esto ha exigido un duro trabajo –todavía no terminado– en la localización de los datos. Sin embargo en esta fase no se ha considerado necesario elaborar una ficha prosopográfica especialmente sofisticada, ni preparar un programa informático de archivo de datos. Aparte de la investigación realizada por Olivetta Schena, los personajes identificados en cada categoría no son numerosos y, en algunos casos, pertenecen a épocas diferentes, por lo tanto no hemos tenido la necesidad de manejar demasiados datos, ni, cuanto menos, de crear enlaces entre las fichas realizadas.

Se ha preferido, por el contrario, preparar una simple ficha con los campos específicos para los datos relativos a la familia, patrimonio, residencia<sup>15</sup> y origen geográfico<sup>16</sup> de cada uno de los personajes, su profesión y eventuales cargos desarrollados, ordenando cronológicamente los datos biográficos y señalando en las notas la bibliografía y la documentación consultada.

La conclusión de las fichas y el análisis de los diferentes datos permitirá analizar de manera más detallada los grupos sociales objeto del estudio y, por ejemplo, formular hipótesis sobre sus sistemas de reproducción –tanto en las uniones matrimoniales, como en la transmisión de profesiones y patrimonios–; o bien sobre las posibilidades de acceso y ascenso una vez dentro de ellos; pero a nivel más general, sin duda podrán ofrecernos alguna indicación más sobre la evolución de la sociedad sarda y sobre su inserción en la Corona de Aragón.

14. Para tener una visión general, aunque incompleta, de los estudios llevados a cabo sobre la Cerdeña catalano-aragonesa, véase: *Il regno di Sardegna in epoca aragonese. Un secolo di studi e ricerche (1900-1999)*. Cagliari-Pisa, Ed. V. Nonnoi, 2001.

15. En el caso de Cagliari, la zona de residencia (Castello o sus *appendici*: Villanova, Stampace y Marina), puede resultar una prueba concreta de la posición y la función social que desempeñaba el personaje analizado.

16. Para nuestro marco de investigación se trata de un dato de grandísimo interés, considerando las migraciones de origen ibérico que tuvieron lugar tras la conquista catalano-aragonesa del Reino de Cerdeña y Córcega.

## *Absències i presències desiguals: les diputades al Parlament de Catalunya (1980-2003)*

MONTSERRAT DUCH PLANA, *Universitat Rovira i Virgili*

### **Introducció**

Massa sovint, encara, la recerca en ciències socials bandeja la variable de gènere en l'anàlisi científica. Ja fa vint anys que els estudis sobre les dones han clarificat les fronteres entre l'enfoc acadèmic i l'aproximació ideològica. El feminisme ha revisat la metodologia de les ciències socials i ha suggerit la necessitat d'un major ús de tècniques qualitatives, ha posat en evidència el biaix sexista dels estudis, ha rescatat les aportacions femenines tradicionalment invisibilitzades o ha qüestionat la validesa de conceptes presentats com a universals<sup>1</sup> sabent que les dones han estat històricament subordinades al poder i als interessos masculins sobre la base de la divisió sexual del treball en moltes esferes de la vida. Un fenomen que en l'àmbit del món desenvolupat del nord ha canviat al llarg del segle xx en això que denominem la «revolució silenciosa de les dones».<sup>2</sup>

Un concepte molt emprat en estudis sociològics, politològics o historiogràfics és el del *gender gap* o distància de gènere, d'arrel anglosaxona, que es refereix a les diferències en les pautes de participació o de cultura política en funció del sexe de les

1. URIARTE, Eduarne i ELIZONDO, Arantxa. *Mujeres en política: análisis y práctica*. Barcelona: Ariel, 1997. GARCIA DE LEÓN, M.<sup>a</sup> Antonia. *Elites discriminadas (sobre el poder de las mujeres)*. Barcelona: Anthropos, 1994. HEING, Ruth. *Women and political power: Europe since 1945*. London; New York: Routledge, 2001. BALLARÍN, Pilar (dir.). *Las mujeres en Europa: convergencias y diversidades*. Granada: Universidad, 2000. Diversos autors. *Las mujeres y el poder: representaciones y prácticas de vida*. Madrid: Asociación Cultural Al-Mudayna, 2000. ASTELARRA, Judith. *Las mujeres podemos: otra visión política*. Barcelona: Icària, 1986. ASTELARRA, J. (comp.) *Participación política de las mujeres*. Madrid: Siglo XXI i Centro de Investigaciones Sociológicas, 1990. BOFILL, Mireia i OTERO, Montserrat. «La política de las mujeres». A: Diversos autors. *Participando en la red*. Barcelona: Icària, 2001.

2. ANDERSON, Bonni S. i ZINNSSER, Judith P. *Historia de las mujeres: una historia propia*. Barcelona: Crítica, 1991, vol. 2, p. 379-489. CASTELLS, Manuel. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad*. Madrid: Alianza, 1998, vol. 2, p. 159-270. ELEY, George. *Un mundo que ganar. Historia de la izquierda en Europa, 1850-2000*. Barcelona: Crítica, 2003, p. 187-203, 363-380. FONTANA, Josep. *La història dels homes*. Barcelona: Crítica, 2000, p. 322-333. HOBBSBAWM, E. *Historia del siglo XX*. Barcelona: Crítica, 1995, p. 322-345, 547. THEBAUD, Françoise. *Historia de las mujeres. El siglo XX*. Madrid: Taurus, 1993, vol. 5.



persones. Sembla que la distància de gènere disminueix a Espanya, com en altres societats desenvolupades, en funció de la convergència dels nivells educatius en les generacions joves. Segons això, en els darrers quinze anys s'observa una tendència en el comportament electoral, similar en l'àmbit europeu, que supera l'anterior inclinació, més conservadora, de les dones, que àdhuc es substituïda per un augment de vots de les dones a les opcions d'esquerra.

## Gènere i política

La presència de les diputades en els parlaments constitueix un bon indicador de la penetració de les dones en posicions d'elit política. Els estudis comparats indiquen que l'augment de la presència femenina és més lent en l'executiu i menor a escala municipal. Els estudis han aprofundit en els processos de reclutament de les elits, les diferències en el lideratge en funció del gènere i la prosopografia de les elits. L'anàlisi de les polítiques públiques i del paper del feminisme institucional mitjançant organismes públics d'impuls a la igualtat d'oportunitats entre homes i dones constitueixen dimensions encara per estudiar a Catalunya.

Les raons que avalen la inclusió de les dones en la política són diverses. La perspectiva racionalista afirma que és una condició per al bon funcionament democràtic que persegueix ampliar i aprofundir la igualtat entre les persones; segons això constitueix un índex d'aprofundiment de la democràcia. Les teories sobre la representació mantenen que les dones han d'accedir a llocs institucionals per a defensar els interessos específics del col·lectiu femení i per la seva aportació positiva a la política, ja que els factors biològics i socials conformen unes habilitats específiques que configuren una cultura política diferent, que busca el consens, dialogant, més pacífica i centrada en l'ésser humà. Per això la inclusió de la dona hauria de millorar qualitativament la pràctica del poder polític.

Els estudis centrats en les diferències entre homes i dones en el comportament polític consideren que el gènere és una variable de diferenciació social, encara que no sigui ni l'única ni, potser, la més important. Afecta un conjunt de factors: culturals, basats en les pautes de socialització; situacionals, és a dir ocupacionals, familiars i estructurals, com el nivell educatiu, l'accés a la informació, l'activitat professional o el nivell d'ingressos. La sociologia política ha comprovat, tant en el comportament electoral com en la situació ideològica i el grau d'afiliació, una tendència a la desaparició de les diferències. Si bé la distància de gènere tendeix a reduir-se, encara persisteix, en bona part perquè entre les dones s'hi troben més persones que acumulen atributs susceptibles d'afavorir el desinterès pels afers públics: més dones velles, més dones amb un baix nivell d'estudis i fora del mercat laboral. Els estudis sobre la presència de les dones en les elits polítiques<sup>3</sup> conclouen que encara n'hi

3. Unión Interparlamentaria. *Las mujeres y el poder político: encuesta realizada en los 150 parlamentos nacionales existentes al 31 de octubre de 1991*. Madrid: Cortes Generales, 1992. DURAN, M. Àngeles (dir.). «Conciliación entre vida familiar y política»: informe realizado para las Cortes Generales de España con motivo de la III Conferencia de Comisiones Parlamentarias de Igualdad de Oportunidades entre las mujeres y los hombres de los estados miembros de la Unión Europea y del Parlamento Europeo. Madrid: Cortes Generales, 2000.

ha molt poques en llocs destacats en els àmbits de decisió política. La presència comparativament inferior s'explica pels factors que influeixen en les oportunitats que tenen les dones d'ésser reclutades, fet que es troba en les fases prèvies a l'elecció, bé en la decisió individual d'integrar-se en la vida política o bé en la selecció i nomenament de candidates per als partits,<sup>4</sup> a més dels condicionants del sistema electoral.<sup>5</sup>

Altres recerques se centren en el lideratge de les dones, en el seu impacte en l'activitat institucional: hi ha una veu diferent de les dones? Sembla corroborat que les polítiques tenen diferents concepcions i comportaments sobre el denominat «bloc de gènere»: violència, pau, benestar social, educació i medi ambient. En l'estudi sobre les diputades al Parlament de Catalunya que presento es pot ratificar això sobre la base de la pertinença a comissions parlamentàries. En l'anàlisi de les cinc primeres legislatures podem observar com les diputades (35) es dediquen amb preferència a les comissions de Política Cultural (27), Política Social (25), Justícia (21), Control de Ràdio i Televisió (21) i Sindicatura de Greuges (25). En canvi, hi ha molt poques diputades en altres comissions com ara Organització i Administració de la Generalitat o en la Diputació Permanent. Les diputades són minoria en les comissions de Sindicatura de Comptes (6), Economia, Finances i Pressupost (7), Agricultura, Ramaderia i Pesca (9), Indústria, Energia, Comerç i Turisme (10) i Política Territorial (12). Les consideracions que estan a la base de la pertinença a les comissions són complexes i van de la pròpia elecció de les diputades fins a les resistències de la majoria masculina a cedir determinats llocs i funcions.

Altres investigacions, que comparteixo, defensen que la diferència entre homes i dones es neutralitza pel procés uniformitzador en la socialització política que afecta tothom; segons això, les diferències en els estils es deuen a la manca de poder de les dones i a la consegüent manca d'experiència en les esferes de decisió. Per això les diferències serien més d'actituds i opinions que no pas en el comportament real i efectiu.

Els estudis coincideixen que la pertinença al propi partit és un factor més influent que la variable de gènere. Per això prima la lleialtat al partit i el fet que les dones se senten en més mesura representants de la seva ideologia que del col·lectiu de les dones, cosa que no impedeix que puguin trobar un clima de suport entre elles, al marge de l'afiliació partidària, quan comparteixen la percepció d'actuar en un entorn hostil.

4. LOVENDUSKI, Joni i NORRIS, Pipa. *Gender and party politics*. London: Sage, 1993. GENOVESE, Michael. *Mujeres líderes en política: modelos y prospectiva*. Madrid: Narcea, 1997. Unión Interparlamentaria. «Plan de acción para corregir los actuales desequilibrios en la participación de los hombres y de las mujeres en la vida política»: adoptado por el Consejo Interparlamentario. Ginebra: Unió Interparlamentària, 1994.

5. ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. *Cuota de mujeres y régimen electoral*. Madrid: Dykinson, 2001. SEVILLA MERINO, Julia. «Ley electoral y acción positiva». A: PAU I VALL, Francesc (coord.). Asociación Española de Letrados de Parlamentos. *Parlamento y sistema electoral*. Pamplona: Aranzadi, 1999. AUBET, M. J. *Ciudadanía y representatividad. Los sistemas electorales en Europa*. Barcelona: Bellaterra, 2000.

La rellevància de la presència numèrica, que s'alimenta dels estudis sobre el comportament de les minories en les institucions representatives, destaca que els grups inferiors al 20% sobre el total de membres d'una institució són percebuts com a «minories simbòliques», estatus que és determinant en el seu capteniment. Tanmateix, més enllà del 30%, el comportament s'assimila al dels homes, ja que el grup es massa nombrós per a possibilitar la viabilitat dels acords. En termes de treball conjunt dels grups parlamentaris les diferències ideològiques es fan insuperables.

La ciència política, com la meua pròpia experiència, ratifiquen l'existència d'una «síndrome de feminisme latent» per a explicar que la sensibilitat de les diputades a les reivindicacions de les dones no es fa explícita per la por de ser acusades que les seves preocupacions són només per aquests temes i a ser considerades feministes, en el sentit pejoratiu que conté sovint aquesta denominació. Tot i això trobem una relació directa entre la presència institucional de les dones i els debats i les resolucions favorables a les mesures d'igualtat entre els sexes en el conjunt d'Europa.

Una comissió específica del Parlament<sup>6</sup> de Catalunya sobre la igualtat d'oportunitats entre els homes i les dones ha tingut caràcter permanent en les quatre darreres legislatures. La comissió ha concentrat la participació de 31 de les 52 diputades, el 60% del total. La prioritat en els treballs parlamentaris sobre el «bloc de gènere» reapareix en les comissions d'estudi o d'investigació com ara sobre les causes de la violència infantil, d'estudi sobre la sida, sobre la immigració de treballadors estrangers, les bosses de pobresa, els maltractaments infligits a menors o sobre els drets humans. La correlació numèrica entre diputats i diputades en aquestes comissions contrasta amb altres comissions monogràfiques com les de seguiment del procés d'integració de Catalunya en la Comunitat Europea, de seguiment dels Jocs Olímpics, d'alta muntanya, sobre el Pla hidrològic o de seguiment del Pla de seguretat de les indústries químiques de Tarragona, en les quals trobem una preponderància masculina.

La teoria de la «massa crítica» suggereix que el comportament polític es forma segons el context estructural. Segons això, els polítics responen estratègicament a les oportunitats de l'entorn. Per això, mentre les dones es mantinguin en minoria poques diferències de gènere es faran evidents en les institucions. Quan els parlaments com el d'Escandinàvia evolucionen des de grups esbiaixats (minories de dones sobre el 15%) a grups inclinats (cap al 40%) es produeixen canvis en la cultura política, el discurs dominant i l'agenda política. Sabem, tanmateix, que en la política britànica el partit és la variable més determinant; també a Catalunya pel que respecta a les actituds de l'elit política i les seves prioritats.

6. Aquesta comissió, no legislativa i permanent de legislatura, canvià de denominació el 1992 per Comissió de Seguiment del Procés d'Equiparació Dona - Home. Els treballs de la IV legislatura culminaren amb l'encàrrec de l'estudi a IZQUIERDO, M. Jesús (dir.). *La interdependència de les activitats domèstiques i el treball remunerat. Estudi comparatiu dones/homes*. Barcelona: Parlament, 1993.

7. PITARCH, Ismael E. *Sociologia dels polítics de la Generalitat*. Barcelona: Curial, 1977.

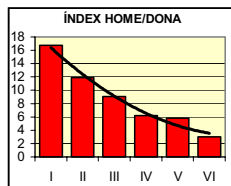
## Els membres del Parlament de Catalunya

El Parlament de Catalunya elegit el 1980 comporta una ruptura històrica pel que fa a la representació femenina, ja que durant la Segona República <sup>7</sup> l'absència de diputades fou absoluta, si bé aquell període inaugura el sufragi femení a Espanya.<sup>8</sup> Només en posicions perifèriques trobem candidates femenines; mai, però, en les forces centrals que articularen el sistema de partits<sup>9</sup> dels anys trenta, amb l'excepció de les eleccions generals de 1933, quan Unió Democràtica presentà Emèlia Codorniu de Gendrau, i Esquerra Republicana, Aurora Bertrana Salazar.

L'estudi del personal polític del Parlament que resumeixo es basa en el tractament de les biografies de les 489 persones que han estat diputades<sup>10</sup> al Parlament de Catalunya entre 1980 i 2003, el 14,7% de les quals, és a dir 72, han estat dones. En aquests anys l'evolució ha estat d'increment absolut i relatiu, la presència de dones ha passat de les 8 diputades del 1980 a les 37 del 2003, el que significa, en percentatge, del 5,6% al 25,0%.

DIPUTADES I DIPUTATS AL PARLAMENT DE CATALUNYA

| LEGISLATURA         | DONES | HOMES | TOTAL | % PER GÈNERE |       | INDEX |
|---------------------|-------|-------|-------|--------------|-------|-------|
|                     |       |       |       | DONES        | HOMES |       |
| I                   | 8     | 134   | 142   | 5,6          | 94,4  | 16,8  |
| II                  | 12    | 143   | 155   | 7,7          | 92,3  | 11,9  |
| III                 | 15    | 136   | 151   | 9,9          | 90,1  | 9,1   |
| IV                  | 21    | 130   | 151   | 13,9         | 86,1  | 6,2   |
| V                   | 22    | 128   | 150   | 14,7         | 85,3  | 5,8   |
| VI                  | 37    | 111   | 148   | 25,0         | 75,0  | 3,0   |
| Suma                | 115   | 782   | 897   | 12,8         | 87,2  | 6,8   |
| Parlamentaris/es    | 72    | 417   | 489   | 14,7         | 85,3  | 5,8   |
| Legislatura/persona | 1,6   | 1,9   | 1,8   |              |       |       |



Font: Parlament de Catalunya. Elaboració pròpia.

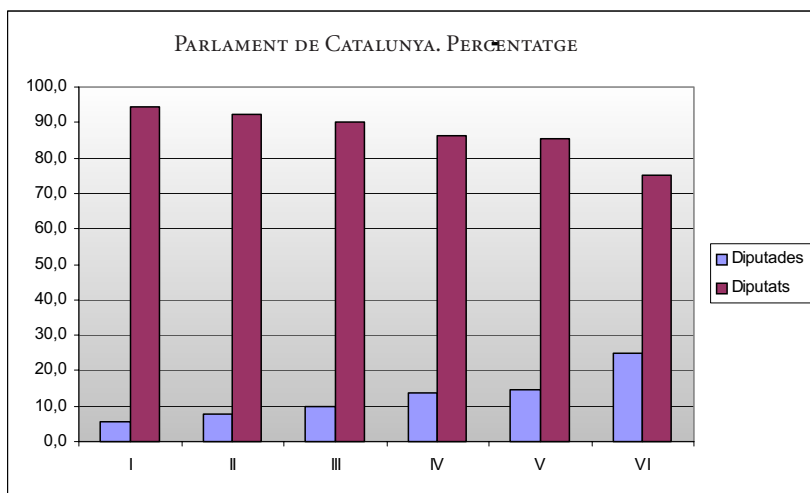
8. HANNAM, June. *International encyclopedia of women's suffrage*. Oxford: ABC-CLIO, 2000. VENTURA FRANCH, Asunción. «El voto de las mujeres: un derecho del siglo xx: estudio histórico y parlamentario del voto femenino en España». A: MARTÍNEZ VÁZQUEZ, L. *Historia y derecho*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1995. CAMPOAMOR, Clara. *El voto femenino y yo*. Barcelona: La Sal, 1981. VALCARCEL, Amelía. *El debate sobre el voto femenino en la Constitución de 1931*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2001.

9. MOLAS, Isidre. *El sistema de partits a Catalunya (1931-1936)*. Barcelona: Edicions 62, 1977. 2a ed., p. 137-196. Hi hagueren candidates a l'extrema dreta, com Concentració Española, a Barcelona ciutat: María Rico Amat i Enriqueta Cerezo Langa, i a Coalició Catòlica, a Girona: Maria dels Àngels de Janer i de Milà de la Roca. N'apareixen a Aliança d'extremes esquerres i Partit Social Revolucionari (Anna Maria Alà i Flix), al Bloc Obrer i Camperol (Maria Recasens Novell, Carme Martí Banqué) i al Partit Comunista de Catalunya (Dolores Ibárruri, Maria Sales), a Barcelona ciutat. Les dues darreres simultanejaven candidatura a Tarragona i la província de Barcelona.

10. PITARCH, Ismael E. i SUBIRATS, Joan. *Los diputados del Parlament de Catalunya de 1980 (Un estudio político y social)*. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 26, (1982), p. 127-171. La base de dades s'ha confeït a partir de les biografies dels diputats, publicades en els volums de compilació de l'activitat del Parlament i en les publicacions: *15 anys de Parlament de Catalunya*. Barcelona: Parlament, 1995, que conté informació dels parlamentaris de les quatre primeres legislatures. *Membres del Parlament de la V legislatura*. Barcelona: Parlament, 1997. I per a la informació més recent, de la sisena legislatura, <http://www.parlament-cat.net>.

La relació entre la representació d'homes i dones ha passat de 16,8, en la primera legislatura, a 3,0 en la darrera.

En la vida parlamentaria entre el 1980 i el 2003, els homes es mantenen com a diputats 1,9 legislatures, mentre que les dones, una mica menys, 1,6 legislatures.



La jerarquitització i la masculinització del personal polític és, com escrivien fa vint anys Ismael Pitarch i Joan Subirats, escandalosament usual. Les ciutadanes de Catalunya han obtingut una representació molt insuficient, que, tot i que es va incrementar, no supera el 25% dels diputats al Parlament als inicis del segle XXI.

### El lloc de naixement

Analitzar el lloc de naixement dels diputats té un altíssim interès sociològic en un país que, com Catalunya, ha estat receptor d'immigració en les darreres dècades de la dictadura franquista. El percentatge dels parlamentaris nascuts a Catalunya que s'apreciava en la primera legislatura s'ha mantingut en el conjunt del període. La variable de gènere no introdueix especificitats rellevants, si bé hem de destacar que trobem 23 diputades nascudes a Barcelona, el 32% del total, i altres 41 diputades –el 57%– són nascudes a la resta de Catalunya. Dues diputades són nascudes a les Illes Balears: Imma Mayol (IC) i Caterina Mieras (PSC), dues diputades van néixer a la resta d'Espanya, la socialista Manuela de Madre, a Huelva, i M. Eugènia Cuenca, que havia d'ésser la primera dona del Consell Executiu de la Generalitat, és nascuda a Calataiud. L'Àfrica Lorente és nascuda a Tànger.

Nou de cada deu parlamentaris han nascut a Catalunya. El pes de la ciutat de Barcelona en el conjunt és del 28,6%. Hi ha, doncs, una representació territorial àmplia que és, àdhuc, superior entre les diputades, que se situa en el 66,2%, vuit punts per sobre dels diputats entre els quals trobem que el 10,5% –38 diputats– del conjunt nascuts a la resta d'Espanya.

ORIGEN DE LES DIPUTADES I DIPUTATS DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

|                       | DONES | HOMES | TOTAL | % PER ORIGEN |       |       |
|-----------------------|-------|-------|-------|--------------|-------|-------|
|                       |       |       |       | DONES        | HOMES | TOTAL |
| SENSE DADES           | 5     | 58    | 63    | --           | --    | --    |
| BARCELONA CIUTAT      | 18    | 104   | 122   | 27,7         | 28,8  | 28,6  |
| RESTA CATALUNYA       | 43    | 212   | 255   | 66,2         | 58,7  | 59,9  |
| RESTA PAÏSOS CATALANS | 2     | 4     | 6     | 3,1          | 1,1   | 1,4   |
| RESTA ESPANYA         | 1     | 38    | 39    | 1,5          | 10,5  | 9,2   |
| ESTRANGER             | 1     | 3     | 4     | 1,5          | 0,9   | 0,9   |
| TOTAL                 | 70    | 419   | 489   | 100,0        | 100,0 | 100,0 |

Font: Parlament de Catalunya. Elaboració pròpia.

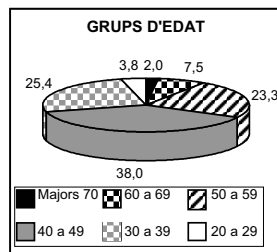
## L'edat

En la primera legislatura la mitjana de edat era de 45 anys, si bé el gruix de parlamentaris se situava en l'interval de 35 anys. El grup parlamentari més jove era el del PSUC, mentre que el més envellit era el d'ERC, amb una mitjana d'edat de 58 anys. Els parlamentaris eren, el 1980, més grans que els delegats als congressos dels seus partits, una evidència, per Pitarch i Subirats, del procés de «senatorialització» que es va viure en els partits entre la base i la direcció. El Parlament, rejuenit respecte al de 1932, era equilibrat entre els diversos grups d'edat i representatiu de la piràmide de població catalana, si bé, i aquest dèficit s'ha anat accentuant amb els anys, es trobaven infrarepresentats els joves menors de 30 anys.

EDAT DE LES DIPUTADES I DIPUTATS DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

EDAT A L'INICI DE LA LEGISLATURA

|             | DONES | HOMES | TOTAL | % PER EDAT |       |       |
|-------------|-------|-------|-------|------------|-------|-------|
|             |       |       |       | DONES      | HOMES | TOTAL |
| Majors 70   | 0     | 16    | 16    | 0,0        | 2,3   | 2,0   |
| 60 a 69     | 3     | 58    | 61    | 2,7        | 8,2   | 7,5   |
| 50 a 59     | 25    | 166   | 191   | 22,7       | 23,4  | 23,3  |
| 40 a 49     | 44    | 267   | 311   | 40,0       | 37,7  | 38,0  |
| 30 a 39     | 33    | 175   | 208   | 30,0       | 24,7  | 25,4  |
| 20 a 29     | 5     | 26    | 31    | 4,6        | 3,7   | 3,8   |
| Sense dades | 3     | 76    | 79    | --         | --    | --    |
| Total       | 113   | 784   | 897   | 100,0      | 100,0 | 100,0 |



Font: Parlament de Catalunya. Elaboració pròpia.

La continuïtat en l'exercici de la funció parlamentària fa pujar, ineluctablement, la mitjana d'edat. La continuïtat del Parlament entre 1980 i 2003 ha comportat la cristal·lització progressiva i l'envelliment dels seus membres. En les tres primeres legislatures la mitjana d'edat era de 45 anys (45,5, 45,8 i 45,3) que va passar a 46 en la quarta, a 46,7 en la cinquena i va assolir la més envellida en la sisena, en què la mitjana se situa en 47,9 anys. Si observem les diferències entre homes i dones, cal constatar que hi ha una diferència permanent entre els grups d'edat en què accedeixen a la condició de parlamentaris: d'uns tres anys més joves en les diputades. Així mateix, observem com presenten predomini entre els 30 i els 49 anys. Sobre les discontinuïtats en la carrera política dels parlamentaris, hi tornarem amb més deteniment per tal com es una de les dimensions del *gender gap* del sistema polític català.

Les diputades pertanyen majoritàriament a les generacions nascudes entre 1940-1969, més exactament això afecta 56 de les 72 parlamentàries, fet que representa un 78%. Les socialistes Marta Mata (1926) i Marta Camps (1970), i Neus Munté (1970) de CiU, representen els extrems de la piràmide d'edats. Altres deu diputades, 6 de CiU, 3 del PSC i 1 del PSUC, van néixer en la dècada dels anys trenta.

## L'estat civil

En els estudis politicològics amb perspectiva de gènere s'ha posat èmfasi en les variables d'estat civil i nombre de fills dels parlamentaris amb relació a les dificultats de conciliació entre l'activitat política i les responsabilitats familiars. Aquesta és una qüestió no explícita en els currículums a l'abast que hem treballat, si bé en la primera legislatura<sup>11</sup> més de les tres quartes parts dels diputats eren o havien estat casats, especialment els del Grup Parlamentari de CiU, en què ho eren el 86%. Quasi la meitat dels diputats tenien tres o més fills, un 25% en tenien un o dos, i un 18,5% no en tenien cap. El rejueniment o l'envelliment del Parlament amb el pas dels anys, l'evolució social del país, els canvis en els models de família o la caiguda de la natalitat expliquen les diferències que podem intuir, ja que és una dada no explícita en els currículums dels diputats, font primària d'aquest estudi. Una mostra no exhaustiva de les 72 diputades, referida únicament al Grup Socialista, que ha comptat amb 26 membres al llarg d'aquests 23 anys, indica que un 30% són solteres i que un 65% tenen fills.

Una analogia plausible entre els diputats i els alts càrrecs de l'Administració ens ha de fer pensar que, com ha estudiat Matas,<sup>12</sup> en el cas de les dones hi ha un percentatge força elevat d'absència de fills, gairebé la meitat, mentre que, d'homes sense descendència, n'hi ha un de cada deu. En l'estat civil també s'observen diferències per raó de gènere, ja que entre les dones que són alts càrrecs de la Generalitat n'hi ha la meitat de solteres o separades, mentre que, d'homes solters, n'hi ha menys d'un cinc per cent, i, de separat, no n'hi ha cap.

## Nivell d'estudis

El grau de formació dels parlamentaris confirma que la seva extracció social correspon a sectors benestants i tant a les velles classes mitjanes com a les noves. En la primera legislatura tenien titulació universitària quasi les quatre cinques parts dels diputats. Hi eren dominants les llicenciatures en dret al grup de Centristes i CiU, en què també predominaven els metges i els enginyers. Entre els socialistes i els comunistes trobem molts llicenciats en dret, en economia i en lletres, mentre que Esquerra destacava per la presència de llicenciats en ciències i en medicina. En conjunt,

11. PITARCH i SUBIRATS, *op. cit.*, p. 141-142.

12. MATAS DALMASES, Jordi. *Els alts càrrecs: política i administració a la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Escola d'Administració Pública i Generalitat de Catalunya, 1995, p. 86-87.

MATAS DALMASES, Jordi «Consellers, alts càrrecs i assessors de l'Administració de la Generalitat de Catalunya». A: Autors diversos. *Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, 2003, p. 89-129.



un 14% tenien estudis primaris; un 20%, estudis secundaris, i un 66%, estudis superiors. Un Parlament que reflecteix la formació econòmica i social d'una estructura econòmica moderna, que, com deien Pitarch i Subirats, «permite una representación amplia y simbólica de los sectores populares, pero que en conjunto busca más el apoyo de expertos y técnicos, que no se reclutan sólo entre abogados y juristas, sino de nuevos expertos y nuevos sectores profesionales».<sup>13</sup>

Entre les 72 diputades, descomptant les 7 la formació de les quals no consta, trobem un alt nivell en els estudis, ja que només 8 d'aquestes tenen estudis secundaris; altres 15 són diplomades, especialment mestres i assistents socials; 37 són llicenciades, i 4 són doctores. En conjunt, el 78% de les diputades té estudis superiors.

### **Activitat professional**

Tot i que és una dada no sempre explícita i que algunes trajectòries palesen una progressiva carrera intrapartidària alguns trets de la prosopografia de les diputades es poden endevinar. Entre les diputades del Grup Popular hi trobem 3 advocades, 2 empresàries i 1 funcionària tècnica superior. En el grup de la majoria, CiU, destaquen 4 advocades, 4 funcionàries tècniques superiors, 6 professores, 2 administratives, 1 mestressa de casa, 1 empresària, 1 metgessa, 1 infermera i 1 gerent d'empresa. En les socialistes predominen les mestres (6) i les metgesses (5), a més de les assistents socials (3), i hi ha 1 periodista, 1 funcionària tècnica superior i 2 professores d'universitat.

En el Parlament de 1980, quan només hi havia 8 diputades del total dels 135 escons, el perfil del conjunt era de professionals liberals, assalariats i representants dels sectors populars. En el grup del PSU hi havia un terç de professionals liberals independents, un altre terç liberal assalariat i un terç d'assalariats. Entre els socialistes, els administratius i els empleats eren una sisena part, una setena part eren obrers i tècnics mitjans, entre els dos terços i les quatre cinques parts eren assalariats. Esquerra Republicana era un grup reflex de les professions liberals pròpies de la burgesia mitjana, amb una quarta part de metges, fet que recull la tradició dels anys trenta. Entre els diputats de Convergència i Unió s'evidenciava la connexió amb les empreses, ja que una cinquena part eren directors o gerents, una setena part eren empresaris o industrials, en clara reproducció, segons Pitarch i Subirats, de les professions de l'alta i mitjana burgesia. Els diputats del grup de Centristes-UCD coincidien amb aquest mateix perfil, a més de dues sisenes parts de catedràtics i advocats.

La investigació comparada a escala mundial<sup>14</sup> conclou que les elits polítiques sorgeixen dels estrats ocupacionals més alts. Els juristes són el grup més nombrós, seguits dels executius i el homes i les dones de negocis. Funcionaris, mestres i periodistes també hi són sobrerrepresentats. Les vies principals per al reclutament de la classe treballadora són els partits laboristes, socialdemòcrates i comunistes. En de-

13. PITARCH I SUBIRATS, *op. cit.*, p. 147.

14. URTAITE I ELIZONDO, *op. cit.*, p. 155.

finitiva, el procés de reclutament és un component central del sistema polític que té conseqüències significatives pels partits, per a les elits polítiques i per a la representació democràtica. Per això els canvis legals, els dels sistemes electorals, de les estructures de reclutament i les reformes dels partits poden tenir efectes significatius en la composició social dels parlaments i en el seu funcionament.

Una anàlisi global de caràcter socioprofessional dels diputats i les diputades en les sis legislatures (estudis, ocupació i renda) es fa imprescindible per a conèixer la funció i l'abast de la representació democràtica en la societat catalana.<sup>15</sup>

### Els grups parlamentaris

L'existència de cultures polítiques diferenciades s'aprecia, des de la perspectiva de gènere, en el sistema català de partits, un sistema pentapartidista des de 1980, tot i les oscil·lacions en els suports electorals que impliquen alteracions en el pes relatiu dels grups parlamentaris. La coalició nacionalista Convergència i Unió ha obtingut la majoria absoluta en tres legislatures de les sis que analitzem. ERC<sup>16</sup> no és objecte d'anàlisi, ja que fins al 1999 no aporta cap diputada al Parlament. Amb l'accés de Carme Porta, que ha estat mare durant el mandat, el partit hegemònic durant la Segona República comença a superar una incomprensible i absoluta masculinització en la representació al Parlament, si bé Pilar Rahola ha estat una notable diputada al Congrés.

DIPUTADES I DIPUTATS PER LEGISLATURA I GRUP

| Grup         | I          | II         | III        | IV         | V          | VI         | Suma       |
|--------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| P            | 19         | 15         | 8          | 9          | 20         | 12         | 83         |
| CiU          | 44         | 78         | 77         | 78         | 68         | 66         | 411        |
| ERC          | 17         | 6          | 6          | 11         | 13         | 13         | 66         |
| S            | 33         | 46         | 47         | 45         | 38         | 52         | 261        |
| IC-V         | 25         | 10         | 9          | 8          | 11         | 5          | 68         |
| Mixt         | 4          |            | 4          |            |            |            | 8          |
| <b>Total</b> | <b>142</b> | <b>155</b> | <b>151</b> | <b>151</b> | <b>150</b> | <b>148</b> | <b>897</b> |

Font: Parlament de Catalunya. Elaboració pròpia.

En l'espai polític de la dreta espanyolista, el Grup Parlamentari Popular no incorpora dones fins al 1988, quan al Congrés dels diputats aquest partit comptava amb un 7,6% de representació femenina i la mitjana, en aquest aspecte, en aquella cambra era del 6,6%. Si bé parteix d'una base nul·la, assoleix el màxim pes el 1999, amb una dinàmica de creixement sostingut, llevat de l'any 1995. Actualment el Grup Popular compta amb un 41,7% de diputades, 5 dels 12 membres, i M. Dolors Na-

15. GINER, Salvador. *La societat catalana*. Barcelona: Institut d'Estadística i Generalitat de Catalunya, 1998, p. 479-638.

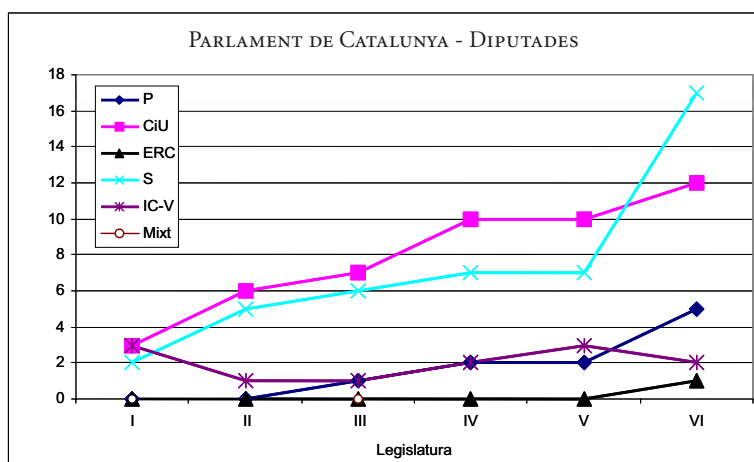
16. Autors diversos. *Esquerra Republicana de Catalunya. 70 anys d'història (1931-2001)*. Barcelona: Columna, 2001. UCELAY DA CAL, Enric. *La Catalunya populista. Imatge, cultura i política en l'etapa republicana (1931-1939)*. Barcelona: La Magrana, 1982.

dal és l'única dona portaveu d'un grup parlamentari i l'única que ho ha estat al Parlament durant aquestes dues dècades.

| DIPUTADES PER LEGISLATURA I GRUP |   |    |     |    |    |    |      |       | PERCENTATGE DIPUTADES |      |      |      |      |      |      |  |
|----------------------------------|---|----|-----|----|----|----|------|-------|-----------------------|------|------|------|------|------|------|--|
| Grup                             | I | II | III | IV | V  | VI | Suma | Total | I                     | II   | III  | IV   | V    | VI   | Suma |  |
| P                                | 0 | 0  | 1   | 2  | 2  | 5  | 10   | 6     | 0,0                   | 0,0  | 12,5 | 22,2 | 10,0 | 41,7 | 12,0 |  |
| CiU                              | 3 | 6  | 7   | 10 | 10 | 12 | 48   | 28    | 6,8                   | 7,7  | 9,1  | 12,8 | 14,7 | 18,2 | 11,7 |  |
| ERC                              | 0 | 0  | 0   | 0  | 0  | 1  | 1    | 1     | 0,0                   | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 7,7  | 1,5  |  |
| S                                | 2 | 5  | 6   | 7  | 7  | 17 | 44   | 26    | 6,1                   | 10,9 | 12,8 | 15,6 | 18,4 | 32,7 | 16,9 |  |
| IC-V                             | 3 | 1  | 1   | 2  | 3  | 2  | 12   | 11    | 12,0                  | 10,0 | 11,1 | 25,0 | 27,3 | 40,0 | 17,6 |  |
| Mixt                             | 0 |    | 0   |    |    |    | 0    |       | 0,0                   |      | 0,0  |      |      |      | 0,0  |  |
| Total                            | 8 | 12 | 15  | 21 | 22 | 37 | 115  | 72    | 5,6                   | 7,7  | 9,9  | 13,9 | 14,7 | 25,0 | 12,8 |  |

Font: Parlament de Catalunya. Elaboració pròpia.

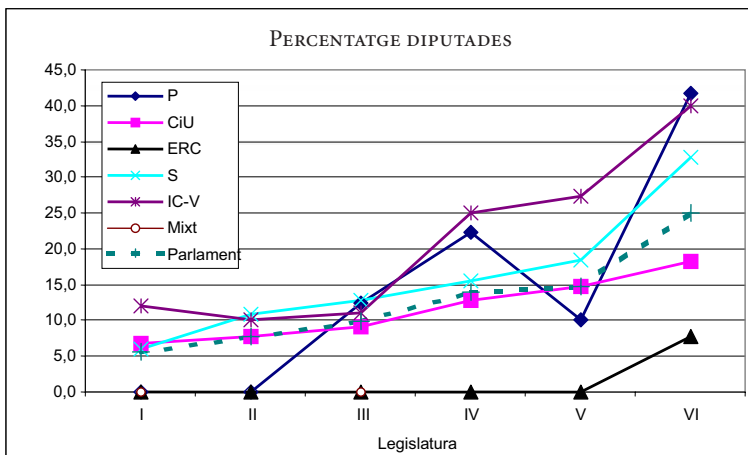
La força política hegemònica en aquesta etapa de recuperació de l'autogovern ha estat la coalició Convergència i Unió, liderada per qui ha estat president de la Generalitat durant 23 anys, Jordi Pujol i Soley. CiU va guanyar, en minoria, les eleccions de 1980, va aconseguir tres períodes de majories absolutes, entre 1984 i 1992, i va comptar amb el suport del Grup Popular en perdre la majoria el 1995, i novament el 1999. Aquest Grup ha tingut entre 43 i 70 diputats. És el grup majoritari, sobre el qual reposa, en bona part, la responsabilitat política de la migrada presència femenina al Parlament. Una hipòtesi provisional ens podria fer pensar en els dèficits en innovació i modernitat política del President Pujol i de la seva coalició electoral amb relació al manteniment d'un sistema de gènere<sup>17</sup> tradicional. Hauria mancat, segons això, adaptabilitat del discurs i de les pràctiques polítiques al canvi social coetani, més sensibilitat al complex i contradictori avenç de les dones.



17. DUPLAA, Cristina. «Les dones i el pensament conservador català contemporani». A: NASH, Mary (ed.). *Més enllà del silenci: les dones a la història de Catalunya*. Barcelona: Generalitat, 1988, p. 173-190.

El pes de les dones en el grup del govern ha estat prou minso, del 6,8% en la primera legislatura al 18,2% en la darrera, amb lleugers increments constants. La sisena legislatura va començar amb 8 diputades i s'acaba amb 12, a causa de les substitucions sobrevingudes. Això pot indicar que, en contextos de mobilitat política, més dones accedeixen al Parlament per tal com la seva posició en les llistes de les candidatures n'impedia l'elecció en primera instància.

Convergència Democràtica ha estat qualificat com un partit «predominantment masculí». <sup>18</sup> El nacionalisme de CDC, modulats per la democràcia i per un programa de transformacions econòmiques i reformes socials, se situa de manera permanent en el centre de l'oferta com a força política. És un partit que es construeix i reïx en la voluntat d'incorporar i representar les classes mitjanes catalanes, tret que s'accentuarà amb el pas dels anys. «La definició ideològica de Pujol, les al·lusions directes al món catòlic i el pacte estable amb la democràcia cristiana catalana com les orientacions polítiques i la composició sociològica l'ha emmarcat dins les tradicions del catolicisme catalanista de postguerra. El pragmatisme i la potenciació de la definició nacionalista polaritzada i expressada en el líder, constitueixen els principals eixos de la trajectòria de CDC, que sovint ha estat qualificat més com a moviment polític que com un partit polític clàssic. Aquest practicisme, tant en el vessant ideològic com en l'acció de govern, implica indefinició o tacticisme a l'hora d'abordar les noves demandes polítiques aparegudes en els darrers temps. Així la política de medi ambient, les polítiques d'igualtat entre els sexes, la cooperació amb el Tercer Món o el nou fet migratori, per exemple, han estat abordats per CDC tot atenent els impulsos de la necessitat. La creació de la Conselleria de Medi Ambient o de l'Institut Català de la Dona poden interpretar-se més com una resposta pragmàtica a la demanda social que al convenciment ideològic». <sup>19</sup>

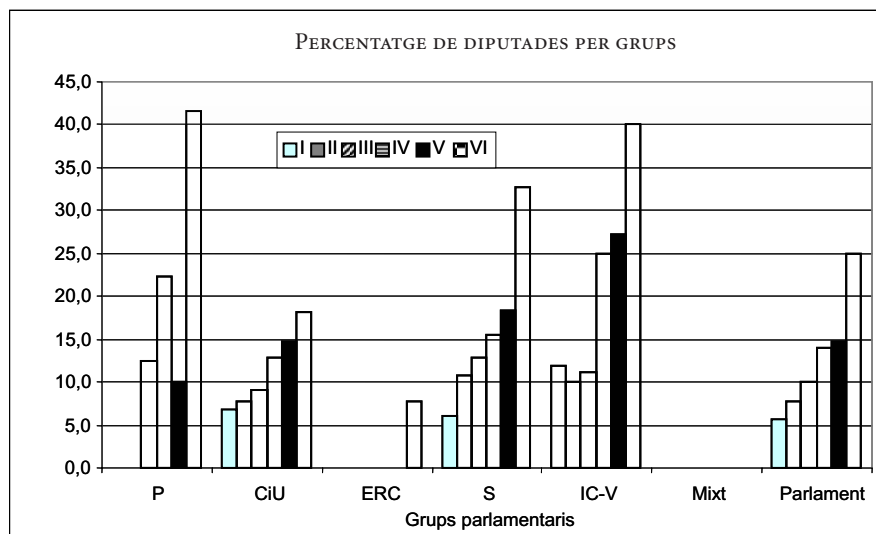


18. MARCET, Joan. *Convergència Democràtica de Catalunya*. Barcelona: Edicions 62, 1984, p. 185.

19. MOLAS, Isidre i CULLA, JOAN B. (dir.) *Diccionari dels partits polítics de Catalunya. Segle XX*. Barcelona: Enciclopèdia catalana, 2000, p. 50.

La minsa presència de diputades de CiU és congruent amb la poca presència de dones al Govern de la Generalitat, ja que fins al 1992 no hi va haver cap dona consellera: M. Eugènia Cuenca va ser nomenada consellera aquest any. Aquest fet mostren plena coherència amb el perfil baix de l'instrument institucional per a la igualtat d'oportunitats de les dones que és l'Institut<sup>20</sup> Català de la Dona, que s'ha mogut amb feblesa pressupostària i política.

Unió Democràtica de Catalunya, l'històric partit democratacristià, formulà una «entesa permanent» amb Convergència el 1978. Al llarg de dues dècades la bona marxa electoral de CiU ha donat a Unió un altíssim grau de representació i de poder institucional, amb una quota del 25% de les candidatures i en les responsabilitats executives, que l'ha situat en el tercer lloc entre els partits catalans, precedit només pel Partit dels Socialistes de Catalunya i CDC. Unió, que ha evolucionat cap a un partit altament professionalitzat, compta amb organitzacions de joves, de treballadors i de dones. Tres branques que han gaudit de suport moral i material de l'estructura democratacristiana internacional,<sup>21</sup> a diferència de Convergència, que ha compensat la manca d'impuls d'organitzacions afins, des de l'òptica de la penetració social i sectorial, per la tasca realitzada des del Govern de la Generalitat.



20. Institut Català de la Dona. *II Congrés de la Dona a Catalunya*. Barcelona: Generalitat, 1992. Autors diversos. *Dones de Catalunya a Pequín. Per la igualtat, el desenvolupament i la pau. Mirar el món a través dels ulls de les dones*. IV Conferència Mundial de les Nacions Unides. Barcelona: ICD, 1995. Entre moltes publicacions de l'Institut, les seves memòries anuals, les edicions de la Universitat d'Estiu de la Dona i els plans per a la igualtat d'oportunitats.

21. MOLAS i CULLA, *op. cit.*, p. 54, 322.

El Grup Socialista presenta un creixement continuat i constant en la presència de diputades, que passa del migrat 6,1% en la primera legislatura al 32,7% en la sisena. Un grup que fins el 1999 va obtenir un mínim de 33 diputats i un màxim de 42. En les eleccions del 17 d'octubre de 1999, que els socialistes guanyen en vots populars, es quan hi ha un percentatge més elevat de diputades elegides, malgrat que ha estat inferior a l'evolució del PSOE,<sup>22</sup> partit amb qui el PSC manté relacions federals. En el Congrés dels Diputats, els socialistes han passat, a partir de l'establiment de la quota, d'una representació mínima de les dones xifrada en el 25% dels llocs en les candidatures el 1988, al 18,9% el 1989-1993, i al 27,7% la legislatura 1996-2000, fins al 37,6% en la legislatura actual. El PSC presenta una presència femenina al Parlament inferior a la mitjana dels socialistes en els parlaments de les comunitats autònomes, ja que és del 15% el 1991, quan la mitjana se situa en el 17,9%; del 20,6 el 1995, quan arriba al 26% o del 34% en les eleccions de 1999, mentre que la mitjana se situa en el 40%. Un fenomen semblant, de més flexibilitat en el compliment de la quota com, més tard, de la democràcia paritària, per part dels socialistes catalans que també s'observa en la representació local pel que fa a regidores;<sup>23</sup> no és aquest el cas de les alcaldesses: el 1995 n'hi havia 16 del PSC (12,3%) i 146 del PSOE (6%), i el 1999, 20 (11,3%) i 234 (9,2%), respectivament.

El PSC,<sup>24</sup> creat el 1978 com a resultat del procés d'unificació socialista, té una implantació predominant en les zones urbanes i industrials, on hi ha un alt grau d'immigració, si bé no ha aconseguit implantar-se en les zones rurals. És un partit essencialment municipalista, pel fet que a partir de 1979 governa les ciutats grans i mitjanes de Catalunya; per això l'elit política formada en els ens locals hi té una forta representació. En aquests anys l'electorat català sempre s'ha manifestat amb un comportament dual: Convergència i Unió guanya les eleccions autonòmiques, i el Partit dels Socialistes, les eleccions municipals. Els resultats electorals han configurat un sistema de partits que presenta una doble divisòria, ideològica (dreta/esquerra) i identitària en funció del sentiment de pertinença (Catalunya/Espanya).

El Partit Socialista Unificat, creat el 1936, esdevingué el component essencial de l'antifranquisme a Catalunya. Fou el partit més nombrós, el més implantat des del punt de vista social i territorial, el més actiu. En el context d'un moviment migratori important a Catalunya en les dècades dels anys seixanta i setanta del segle xx el

22. *La participación de las mujeres en el PSOE y en las instituciones públicas*. Madrid: Secretaría de Participación de la Mujer, 1998, p. 65. *La participación de las mujeres en el PSOE y en las instituciones públicas*. Madrid: Secretaría de Igualdad, 2001, p. 58.

23. *Ibidem* (1998), p. 58; (2001), p. 62-65. L'evolució de les xifres demostra una voluntat superior de compliment en el PSOE, tot i que partia d'una posició pitjor en termes de representació femenina als ajuntaments: el 1991 les regidores del PSC representaven el 14,7% del total, mentre que el PSOE estava en el 13,5%. El resultat de les eleccions municipals de 1995 va situar el PSC en el 22,2% de regidores i el PSOE en el 17,2%, i el 1999 la situació ja s'havia invertit per tal com el PSC es manté en el 22,3% i el PSOE arriba al 25%.

24. Autors diversos. *La pàtria dels humans. Història del socialisme català*. Barcelona: Edhasa, 2003. COLOMÉ, Gabriel. *El Partit dels Socialistes de Catalunya. Estructura, funcionament i electorat (1978-1984)*. Barcelona: Edicions 62, 1989. MOLAS, Isidre. *Les arrels teòriques de les esquerres catalanes*. Barcelona: Edicions 62, 2001.

PSU<sup>25</sup> adoptà una identitat complexa, com a partit comunista, com a capdavanter de la lluita democràtica i com a formació catalanista independent vinculada al PCE. La recta final de la transició política i les primeres eleccions democràtiques de 1977 registren el període de més activitat, en què assoleix el 18% dels vots, fet que comporta que Catalunya sigui la zona d'Espanya amb més implantació electoral comunista. El 1981 el partit entra en una crisi profunda. La batalla interna que havia durat anys erosionà dos elements essencials de la seva imatge: la pluralitat interna i la unitat política. Militants descoratjats abandonaven el partit mentre que d'altres s'integraven al Partit dels Comunistes de Catalunya. Aquesta situació tingué una correlació electoral que va portar fins un 3,9% dels votants en les eleccions legislatives de 1986. A partir de 1987 actua per mitjà d'Iniciativa per Catalunya.

L'espai comunista ha aportat 11 de les 72 diputades al Parlament en aquests 23 anys. La seva força electoral ha estat decreixent d'un màxim de 21 diputats el 1980 als 5 el 1999, que es va mantenir entre els 6 i els 11 en les altres convocatòries. Si focalitzem l'anàlisi en la variable de gènere, parteix d'una posició millor i, malgrat els atzucacs de la seva trajectòria, l'ha sabut mantenir, ja que ha comptat en tres legislatures amb el percentatge més alt de diputades per grup parlamentari. En la darrera legislatura les dues diputades, d'un grup de cinc, el 40%, són Dolors Comas i Bet Font.

### Trajectòries polítiques desiguals

El sistema electoral proporcional comporta la centralització de la nominació dels candidats. El sistema de selecció adoptat té una gran influència, ja que «les carreres polítiques solen transitar per vies internes i en elles una variable clau és el sistema electoral intern, que esdevé element central de l'eix d'oportunitats».<sup>26</sup>

| REPETICIONS DE LEGISLATURA |    |     |    |    |    | % DE REPETICIONS |      |      |      |      |  |
|----------------------------|----|-----|----|----|----|------------------|------|------|------|------|--|
| GÈNERE                     | II | III | IV | V  | VI | II               | III  | IV   | V    | VI   |  |
| DONES                      | 4  | 6   | 9  | 11 | 12 | 50,0             | 50,0 | 60,0 | 52,4 | 54,5 |  |
| HOMES                      | 54 | 86  | 77 | 74 | 62 | 40,3             | 60,1 | 56,6 | 56,9 | 48,4 |  |
| Total                      | 58 | 92  | 86 | 85 | 74 | 40,8             | 59,4 | 57,0 | 56,3 | 49,3 |  |

Font: Parlament de Catalunya. Elaboració pròpia.

25. MOLAS I CULLA. *Diccionari...*, p. 292-299.

26. COLOMÉ, Gabriel. «Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE): 1977-2002». A: Autors diversos. *La pàtria...*, p. 209.



CONTINUÏTAT I DISCONTINUÏTAT AL PARLAMENT DE CATALUNYA  
LEGISLATURES REPETIDES

| NÚM. |       |       |       | % PER LEGISLATURES |       |       | % DONA/HOME |       |
|------|-------|-------|-------|--------------------|-------|-------|-------------|-------|
|      | DONES | HOMES | TOTAL | DONES              | HOMES | TOTAL | DONES       | HOMES |
| 1    | 46    | 224   | 270   | 63,9               | 53,7  | 55,2  | 17,0        | 83,0  |
| 2    | 19    | 94    | 113   | 26,4               | 22,5  | 23,1  | 16,8        | 83,2  |
| 3    | 1     | 54    | 55    | 1,4                | 12,9  | 11,2  | 1,8         | 98,2  |
| 4    | 3     | 23    | 26    | 4,2                | 5,5   | 5,3   | 11,5        | 88,5  |
| 5    | 2     | 16    | 18    | 2,8                | 3,8   | 3,7   | 11,1        | 88,9  |
| 6    | 1     | 6     | 7     | 1,4                | 1,4   | 1,4   | 14,3        | 85,7  |
|      | 72    | 417   | 489   | 100,0              | 100,0 | 100,0 | 14,7        | 85,3  |

Font: Parlament de Catalunya. Elaboració pròpia.

És important valorar la rotació dels càrrecs per a tractar de conèixer les trajectòries polítiques dels diputats, amb més o menys permanència en el càrrec.

## DIPUTADES QUE REPETEIXEN

| Grup  | _II | _III | _IV | _V | _VI |
|-------|-----|------|-----|----|-----|
| P     | 0   | 0    | 1   | 1  | 2   |
| CiU   | 2   | 4    | 3   | 6  | 4   |
| ERC   | 0   | 0    | 0   | 0  | 0   |
| S     | 2   | 2    | 5   | 3  | 6   |
| IC-V  | 0   | 0    | 0   | 1  | 0   |
| Total | 4   | 6    | 9   | 11 | 12  |

## PERCENTATGE

|       | _II   | _III | _IV   | _V   | _VI   |
|-------|-------|------|-------|------|-------|
| P     | --    | --   | 100,0 | 50,0 | 100,0 |
| CiU   | 66,7  | 66,7 | 42,9  | 60,0 | 40,0  |
| ERC   | --    | --   | --    | --   | --    |
| S     | 100,0 | 40,0 | 83,3  | 42,9 | 85,7  |
| IC-V  | 0,0   | 0,0  | 0,0   | 50,0 | 0,0   |
| Total | 50,0  | 50,0 | 60,0  | 52,4 | 54,5  |

Font: Parlament de Catalunya. Elaboració pròpia.

El *gender gap* es fa evidentíssim, ja que, en mandats representatius limitats a una legislatura, hi trobem el 63,9% de les dones i el 53,7% dels homes; en dues legislatures els percentatges s'aproximen al 26,4 i el 22,5 respectivament, mentre que en tres o més legislatures, una llarga trajectòria política, doncs, la asimetria és important, ja que només afecta el 9,8% de les diputades i al 23,6% dels diputats. Les raons de la rotació més elevada de les diputades radiquen en la cultura partidista que recluta, selecciona i promociona els candidats a càrrecs de representació amb lògiques que perpetuen els estereotips discriminatoris per a les dones: 46 de les 72 diputades ho són en una única legislatura. 2 diputades van ser al Parlament cinc legislatures: Flora Vilalta (CiU) i Rosa Barenys (PSC). Només Trinitat Neras (CiU) en va ser en les sis legislatures, fet que afecta un total de 16 diputats. Assumpta Baig ha estat diputada en tres legislatures, mentre que hi ha amb aquesta mateixa continuïtat 54 diputats. Tres diputades, Rosa Bruguera (CDC), Manuela de Madre (PSC) i Dolors Montserrat (PP) han conservat aquesta condició durant quatre legislatures.

L'establiment de la quota no és suficient perquè la incorporació femenina a les institucions, els parlaments i els ajuntaments es mantingui i s'incrementi. Si obser-

vem la presència de les dones en el poder local veiem que a Catalunya hi havia un 11% de regidores el 1991 i només el 17,7% el 1999, percentatge relatiu que empitjora si considerem les alcaldesses, que en la mateixa dècada passen de 35, el 3,6%, a 65, el 6,9%. L'avenç és lent, massa lent, als ajuntaments<sup>27</sup> si tenim present que arreu es configura com el primer esglaó de la carrera política. En el cas de les diputades al Parlament de Catalunya, entre els anys 1980-2003 el 60% havien estat diputades o compatibilitzaven la funció parlamentària amb la condició de regidores (36) o alcaldesses (7). Tret de l'alcaldessa d'Ulldemolins, la democratacristiana Misericòrdia Monlleó, les altres 6 pertanyen al PSC: Manuela de Madre, a Santa Coloma; M. Jesús Fanego, a Premià; Àngela Gassó, a Cardona; Rosa Martí, a Parets; Cristina Viader, a Cardedeu, i Montserrat Tura, a Mollet.

Entre les diputades en trobem deu, un 14%, que han estat membres de les Corts Generals espanyoles. Dolors Calvet i Eulàlia Vintró, del PSUC; M. Eugènia Cuenca i Joaquina Alemany, de CDC; Marta Mata, Manuela de Madre i Carme Figueras, del PSC. La democratacristiana Concepció Ferrer va accedir al Parlament Europeu.

Entre els 40 senadors de designació autonòmica elegits pel Parlament en aquests 23 anys trobem únicament 3 diputades, totes 3 socialistes: Marta Mata (1983), Rosa Barenys (1997) i Montserrat Duch (2001). En tots tres casos hi accedeixen per substitució dels senadors Joan Prats, Josep M. Sala i Lluís Armet, respectivament.

La infrarepresentació de les diputades en els càrrecs del Parlament ha estat una constant en aquests anys de recuperació de l'autogovern. En les cinc primeres legislatures només hi havia una presència simbòlica d'1 dona entre els 7 membres de la Mesa del Parlament, una diputada en cada legislatura. Concepció Ferrer (UDC), vicepresidenta en la primera legislatura; Flora Sanabra (CDC), secretària entre 1984-95. Les ecosocialistes Rosa Fabian (1989-1992) i Imma Mayol en la (1995-1999) també hi van ser presents. En la sisena legislatura, Dolors Montserrat, del PP, és vicepresidenta, i Carme Valls, del Grup Socialistes -Ciutadans pel Canvi, és secretària primera de la Mesa.

Els grups parlamentaris han designat els portaveus, una figura d'altíssima rellevància parlamentària, entre els seus diputats homes invariablement al llarg d'aquestes dues dècades. Només hi ha una excepció, la de Dolors Nadal, diputada del PP, que fou portaveu adjunta entre 1996-1999 i que en la V legislatura ha estat l'única diputada portaveu d'un grup parlamentari, un grup que ja havia situat Dolors Montserrat com a portaveu segona en la tercera i la quarta legislatures. Un altre grup, Iniciativa per Catalunya, va nomenar portaveu segona Imma Mayol en substitució de Roc Fuentes. Els grups més nombrosos de la cambra, el grup del Govern i també el principal grup de l'oposició no han confiat càrrecs parlamentaris a les diputades. El Grup Socialista va nomenar Montserrat Tura com a portaveu adjunta quarta en la sisena legislatura. Una anàlisi de les presidències de comissió ens aportaria dades similars, amb les excepcions de la Comissió de Política Social, una àrea molt feminitzada, tot

27. ALBÓ, Núria; BUSQUETS, Juli, i MARTÍ, Rosa. *Les dones i la política: alcaldesses i regidores a Catalunya*. Barcelona: La Magrana i Edicions 62, 1989. MORRÓN MARTÍ, M. *El torn de les alcaldesses. Gènere i poder polític local*. Barcelona: Diputació, 2000. MAGRE FERRAN, Jaume. *L'alcalde a Catalunya*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1999.

i que en la sisena legislatura s'ha començat a corregir el desequilibri, tímidament, ja que de les quinze comissions legislatives n'hi ha quatre de presidides per diputades: M. E. Cuenca a la d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local; M. de Madre, a Justícia, Dret i Seguretat Ciutadana; Núria Martínez, a la Comissió de l'Estatut dels Diputats, i D. Comas, a la de la Sindicatura de Greuges. En les tres comissions permanents de legislatura hi ha dues presidentes, Teresa Serra, a la de la Societat de la Informació, i J. Alemany, a la de seguiment del Procés d'Equiparació Dona - Home. Entre les nou comissions d'estudi creades, només la de la Sida i el Món Rural han estat presidides per les diputades Carme Porta i Bet Font, respectivament.

Una base de provenença de les diputades en molts parlaments europeus són els alts càrrecs de l'Administració.<sup>28</sup> A Catalunya, la masculinització dels alts càrrecs és altíssima; segons que ha estudiat Matas, hi ha un 91% d'homes, i en més de deu anys poca cosa s'ha fet per donar més protagonisme a les dones en els llocs de comandament polític. En el cas de les diputades, hem d'esmentar dues militants d'UDC, Glòria Pallé i Conxita Tarruella, que han estat directores generals d'Esports i Infància, i Joaquina Alemany, que fou vicepresidenta de l'Institut Català de la Dona. Les sempiternes dificultats de conciliació familiar s'invoquen per a justificar el manteniment del «sostre de vidre»: hi ha la meitat de dones, per només un de cada deu homes, que no tenen fills, entre els alts càrrecs de la Generalitat. La *diminishing flow*, o menor presència de les dones a mesura que anem pujant en l'escala jeràrquica, és una altra conclusió que té orígens complexos i múltiples dimensions, tant entre parlamentaris com en alts càrrecs a Catalunya.

Les diputades al Parlament mostren trajectòries de molts anys de militància en els seus partits. Entre les 72 dones que han estat diputades trobem poques independents: Assumpció Sallés, Rosa Fabian i M. Rosa Viadiu. En les eleccions del 17 d'octubre de 1999 la coalició del PSC amb l'associació Ciutadans pel Canvi va modificar el pes dels independents i també el percentatge entre els sexes en el grup parlamentari resultant.<sup>29</sup> És així que 5 de les 17 diputades han estat independents: Cristina Viader, Teresa Serra, Carme Valls, Pilar Malla i Marta Camps. En mandats anteriors, en el Grup Socialista figuraven diputades amb llargs recorreguts, com ara Rosa Barenys, des dels anys seixanta; Marta Mata, Assumpta Baig, Pilar Ferran, Manuela de Madre i Rosa Vandellós, d'abans de la unificació socialista, el 1978. De la dècada dels anys vuitanta són Montserrat Tura, Caterina Mieras, Montserrat Duch, M. Jesús Fanego, Carme Figueres, Maite Utgés i Marina Geli. En els noranta: Àngela Gassó, provinent del CDS, i Flora Vilalta.

28. MATAS DALMASES, Jordi. *Els alts càrrecs: política i administració a la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Escola d'Administració Pública, 1995, p. 82-87.

29. ASTELARRA, Judith. «La representació política de las mujeres». *Pensament i Política*, núm. 1 (2000). «... en el PSC hay un 43% de mujeres candidatas y 25,7% de mujeres elegidas (en los hombres es 57% de candidatos y 74,3% de elegidos) mientras que en CIPC hay un 33,3% de mujeres candidatas y un 46,6% de mujeres elegidas (en los hombres 66,7% y 53,4%). Es decir, a diferencia del PSC, en CIPC se nota unos resultados de paridad que son semejantes a los del PSOE en gran parte de las comunidades autónomas», p. 84.

Entre les 28 diputades de Convergència i Unió, hi trobem 8 afiliades a Unió i 20 a Convergència. Tot i que comptem amb dades incompletes, podem esmentar 9 militants que ho eren en la creació el 1974 de CDC o abans de les primeres eleccions al Parlament el 1980; és el cas de Maria Rúbies, Rosa Bruguera, M. Eugènia Cuenca, Dolors Capell, Trinitat Neras, Flora Sanabra, Teresa Ribes, Carme Servitge, Joaquima Alemany. Meritxell Borràs va accedir al partit provinent de les Joventuts Nacionalistes. A Unió, la veterania correspon a Concepció Ferrer, que, juntament amb Araceli Vendrell, han estat diputades membres del Comitè de Govern d'Unió en etapes successives.

En l'espai comunista, primer, i ecosocialista, després, hi trobem la pluralitat més alta i diputades de llarga trajectòria militant. De les 11 diputades, les independents Assumpció Sallés i Rosa Fabian; Maria Olivares, dels Verds, i Magda Oranich, d'Entesa de Nacionalistes d'Esquerra. Les diputades afiliades al PSUC en els anys setanta eren Eulàlia Vintrolà, Teresa Eulàlia Calzada, Dolors Calvet, Imma Mayol, Carme Tolosana i Dolors Comas.

El Partit Popular ha totalitzat 6 diputades en les quatre darreres legislatures. Les militants més antigues, del 1982, són Pilar Arnalot i Dolors Montserrat, quan en la branca juvenil, Nuevas Generaciones, militaven Caridad Mejías i Àngels Esteller. En la dècada dels noranta es van afiliar al PP Dolors Nadal, provinent del CDS, i Alícia Sánchez Camacho.

### **Les diputades autonòmiques**

Continuïtats i canvis, absències i presències, similituds i diferències és el que observem en comparar la presència quantitativa de diputades del Parlament de Catalunya (1980-2003) amb les assemblees legislatives de les comunitats autònomes d'Espanya. Els elements diferencials en la presència femenina als parlaments es contextualitzen per l'establiment de les quotes de representació establertes per Izquierda Unida i el Partit Socialista. El PSOE, en successius congressos, ha acordat mesures de discriminació positiva, amb independència de l'afiliació femenina, per a afavorir l'accés de les dones a llocs de representació. Així, el 1988 acorda una quota del 25% de dones en les candidatures electorals, que el 1994 passa al 33%, fins que el 1997 es decideix avançar en la denominada democràcia paritària, és a dir que cap dels sexes compti amb una representació superior al 60% o inferior al 40% en les candidatures d'aquesta formació política.

|                    | DIPUTADES PARLaments AUTONÒMICS |           |            |            |            |            | PERCENTATGE |            |             |             |             |             |
|--------------------|---------------------------------|-----------|------------|------------|------------|------------|-------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                    | I                               | II        | III        | IV         | V          | VI         | I           | II         | III         | IV          | V           | VI          |
| Andalucía          | 5                               | 5         | 14         | 31         | 30         | 40         | 4,6         | 4,6        | 12,8        | 28,4        | 27,5        | 36,7        |
| Catalunya          | 8                               | 12        | 15         | 21         | 22         | 37         | 5,6         | 7,7        | 9,9         | 13,9        | 14,7        | 25,0        |
| Euskadi            | 9                               | 9         | 13         | 14         | 23         | 27         | 12,0        | 12,3       | 17,3        | 18,7        | 30,7        | 36,0        |
| Galícia            | 1                               | 1         | 10         | 10         | 17         | 25         | 1,4         | 1,4        | 11,8        | 13,3        | 22,7        | 33,3        |
| Aragón             | 4                               | 1         | 5          | 8          | 19         | 22         | 6,1         | 1,5        | 7,5         | 11,9        | 28,4        | 32,8        |
| Asturias           | 4                               | 5         | 8          | 7          | 15         | 14         | 8,9         | 11,1       | 17,8        | 15,6        | 33,3        | 31,1        |
| Baleares           | 3                               | 4         | 11         | 17         |            | 21         | 5,6         | 6,8        | 18,6        | 28,8        |             | 36,8        |
| Canarias           | 1                               | 1         | 4          | 8          | 17         | 21         | 1,7         | 1,7        | 6,7         | 13,3        | 28,3        | 36,2        |
| Cantabria          | 3                               | 3         | 2          | 6          | 14         | 16         | 8,6         | 7,7        | 5,0         | 15,4        | 35,8        | 41,0        |
| Castilla-La Mancha | 1                               | 4         | 9          | 11         | 19         | 25         | 2,3         | 9,5        | 19,2        | 23,4        | 40,4        | 53,2        |
| Castilla-León      | 3                               | 3         | 8          | 16         | 23         | 30         | 3,6         | 3,6        | 9,5         | 19,1        | 27,7        | 37,0        |
| Extremadura        | 3                               | 2         | 10         | 10         | 20         | 25         | 4,6         | 3,1        | 16,4        | 15,4        | 30,8        | 38,5        |
| Madrid             | 12                              | 16        | 24         | 29         | 32         | 42         | 12,8        | 16,7       | 23,8        | 28,2        | 31,4        | 37,8        |
| Murcia             | 2                               | 0         | 5          | 5          | 10         |            | 4,7         | 0,0        | 11,1        | 11,1        |             | 21,3        |
| Navarra            | 1                               | 4         | 9          | 9          | 13         | 17         | 2,0         | 8,0        | 18,0        | 18,0        | 26,0        | 34,0        |
| La Rioja           | 4                               | 3         | 6          | 7          | 12         |            | 11,4        | 9,1        | 18,2        | 21,2        |             | 36,4        |
| C. Valenciana      | 6                               | 5         | 12         | 22         | 34         | 38         | 6,7         | 5,6        | 13,5        | 24,7        | 38,6        | 42,7        |
| <b>TOTAL</b>       | <b>70</b>                       | <b>78</b> | <b>165</b> | <b>231</b> | <b>320</b> | <b>400</b> | <b>6,4</b>  | <b>7,0</b> | <b>14,2</b> | <b>19,6</b> | <b>30,2</b> | <b>38,6</b> |

Les dades han estat obtingudes de l'article «La representación política de las mujeres» de Judith Astellarra en la publicació *Pensament i política* núm. 1. Per a Catalunya s'han utilitzat les dades pròpies d'aquest article per homogeneïtzar la informació. Les dades de 2003 s'han obtingut de les dades publicades a les webs dels diferents parlaments al mes de juliol.

Les comunitats autònomes del 151 es corresponen a els eleccions de 1983, 1987, 1991, 1995, 1999 i 2003

A Andalusia es realitzaren el 1982, 1986, 1990, 1994, 1996 i 2000

A Catalunya corresponen al 1980, 1984, 1988, 1992, 1995 i 1999

A Euskadi tingueren lloc el 1984, 1987, 1990, 1994, 1998 i 2001

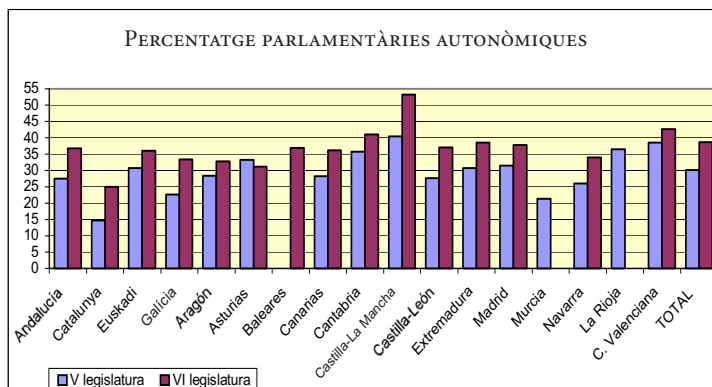
A Galícia foren el 1981, 1985, 1989, 1993, 1997 i 2001

Sense dades de Balears el 1999 i Murcia i La Rioja el 2003

Un aspecte que ha incidit més positivament a Espanya per a obrir espais de participació a les dones foren les campanyes de l'anomenat feminisme institucional, des de l'Institut de la Mujer, sobre els drets de les dones, molt més compromeses que les iniciades per l'Institut Català de la Dona. Es així que el suport extern al partit per a la igualtat de les dones dóna legitimitat a les demandes d'acció política de les militants. És clar que aquests organismes institucionals centrals o autonòmics han accelerat la magnitud i la velocitat del canvi en afavorir l'accés de les dones a la política, com es reflecteix en el quadres i els gràfics que, molt resumidament, presenten els resultats de la recerca.

Una altra clau explicativa del diferencial que presenta el Parlament de Catalunya es pot imputar a la feblesa de l'Institut Català de la Dona i la poca presència de conselleres als governs de la Generalitat, que han disminuït els models de referència per a la participació política de les catalanes. Així, entre 1980 i 2002, 56 persones han arribat a ser titulars d'algun departament de la Generalitat, entre les quals només hi trobem 4 dones, un 7%. No hi va haver cap dona en el Govern fins al 1992, una importantíssima mancança, un retard inexplicable en termes simbòlics en l'assoliment de la ciutadania plena de les catalanes. Maria Eugènia Cuenca fou consellera

de Governació. No ha estat fins a la sisena legislatura que el president Pujol ha volgut arribar al 20% de presència femenina a l'Executiu. Les conselleres han estat Núria de Gispert, Irene Rigau i Carme Laura Gil, en els departaments de Justícia i Governació, Benestar Social i Ensenyament, respectivament.

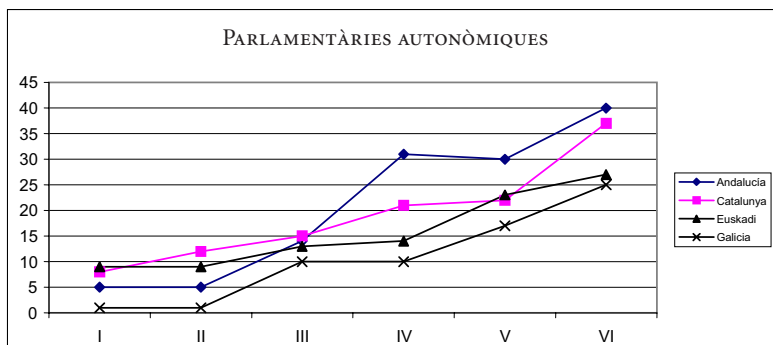


Catalunya és l'única de les disset comunitats autònomes que sempre ha tingut un govern autònom de coalició, CDC i UDC, més ERC des de mitjan 1984 fins a principis del 1987. Això ha generat una constant negociació política i distribució de parcel·les de poder. L'aplicació de la quota en el repartiment del nombre de conselleres ha fet que des de 1980 fins a 2001 Unió hagi dirigit 3 conselleries, i CDC, la resta. El paper polític de la consellera Núria de Gispert ha estat rellevant també en la promoció de dones a alts càrrecs. A Catalunya, seguint la tendència de tots els governs de coalició, que ha inflacionat l'alta estructura administrativa, comptem amb una administració centralitzada, jerarquizada, sobredimensionada i burocratitzada. Els estudis de Matas indiquen la presència escassa de dones en llocs de comandament polític, ja que hi ha un 91% d'homes i només un 9% de dones,<sup>30</sup> amb poca voluntat de donar més protagonisme a les dones, ja que a principi dels anys vuitanta, en els inicis de la creació de l'Administració de la Generalitat, hi havia un 8% de dones. Aquestes són unes xifres similars al País Basc, però notablement inferiors a l'Administració espanyola, que tenia un percentatge del 14% de dones a principis dels anys noranta. Entre els alts càrrecs, la majoria de dones són afiliades a un partit polític, i fins i tot, en percentatges, hi ha més dones afiliades que no pas homes, el 71% de les dones i el 64% dels homes. El 40% són afiliades a Unió i el 60% restant a Convergència, la qual cosa permet concloure, tenint en compte que un de cada quatre homes afiliats pertanyen a UDC, i les tres quartes parts restants a CDC que, si bé la presència de dones entre els alts càrrecs de l'Administració catalana és

30. MATAS DALMASES, Jordi. *Els alts càrrecs: política i administració a la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Generalitat, 1995, p. 82.

minúscula, dels dos partits de coalició en el Govern català és Unió Democràtica el que més ha contribuït a aquesta presència.

Dels estudis sobre participació política<sup>31</sup> elaborats en la dècada dels vuitanta es despenia que les dones tenien una preferència per situacions semianònimes, davant la projecció social que implica la representació d'un càrrec públic. També mostren que la política tradicional no desperta l'interès de les dones. O que en els primers anys de la democràcia hi havia una distància de gènere important pel que fa a l'afiliació, la participació electoral i l'autoposicionament ideològic. Els estudis més recents, més amb l'optimisme de la voluntat que amb el pessimisme de la raó –penso– confien en la socialització més igualitària i en l'avenç educatiu de les dones joves, aspectes emblemàtics del canvi generacional recent, la superació del *gender gap* en la cultura política. A Catalunya, com a Espanya, el pas del temps ho determinarà, encara que s'observen noves dimensions de la desigualtat de gènere.<sup>32</sup>



Les eleccions de 1999 signifiquen el mateix punt d'inflexió en la incorporació de les dones a les activitats parlamentaries de les comunitats autònomes que el 1989 trobem en les Corts Generals. Una dècada després, les mitjanes experimenten una gran progressió: del 5,7 (1989), el 14,1 (1993), el 18,9 (1995) o el 28,1 (1999). La presència de les dones s'havia retardat en un grau significativament inferior, que és imputable a la incidència de l'escassa presència femenina aportada pels partits nacionalistes,<sup>33</sup> que presenten, de mitjana, una presència del 22,4% de dones en els

31. *Las españolas ante la política*. Madrid: Instituto de la Mujer, 1988. ORTÍZ CORULLA, Carmen. *La participación política de las mujeres en democracia (1979-1986)*. Madrid: Instituto de la Mujer, 1987.

32. ASTELARRA, Judith. *La nueva realidad de la desigualdad de las mujeres*. Barcelona: Fundació Rafael Campalans, 2002. GIL CALVO, Enrique. *Medias miradas. Una imagen cultural de la imagen femenina*. Barcelona: Anagrama, 2000. *La mujer cuarteada*. Barcelona: Anagrama, 1991. FISHER, Helen. *El primer sexo: las capacidades innatas de las mujeres y cómo están cambiando el mundo*. Madrid: Taurus, 2000. LIPOVETSKY, Gilles. *La tercera mujer: permanencia y revolución de lo femenino*. Barcelona: Anagrama, 1999.

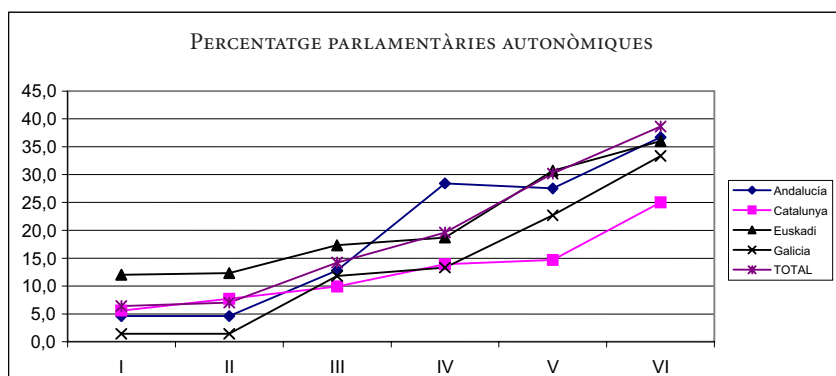
33. SÁNCHEZ FÉRRIZ, Remedios. «Las mujeres en las Cortes Generales y en los parlamentos de las comunidades autónomas». A: Autors diversos. *Mujer y constitución en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, p. 218, 230, 234.



parlaments autonòmics el 1999, en què el Partit Popular arriba al 28,1; el Partit Socialista al 40,1, i Izquierda Unida al 28,6. Una situació globalment menys sexista que en la legislatura anterior (V), que era del 16% entre els partits d'àmbit no estatal, el 19,3 pel PP, el 26,1 del PSOE i el 23,6 d'IU.

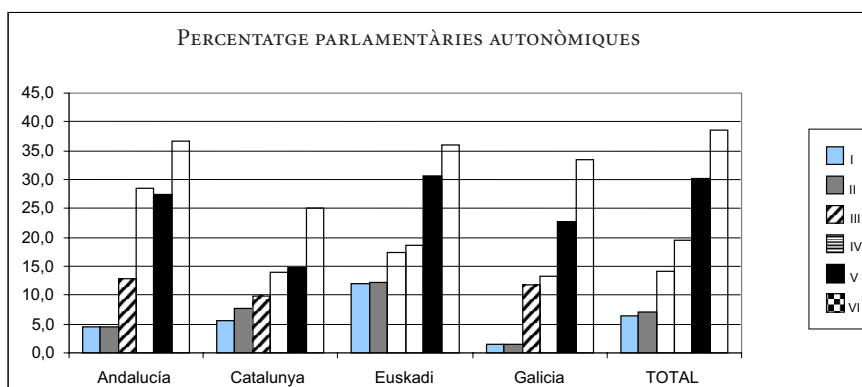
En aquest lapse, entre les eleccions autonòmiques de 1995 i les de 1999, la presència mitjana de les parlamentàries s'incrementa considerablement: del 19,6 al 30,2. En les propassades eleccions autonòmiques del 25 de maig de 2003, els resultats han significat un nou pas endavant en la paritat de gènere en moltes assemblees i parlaments de comunitats autònomes. La mitjana se situa en el 38,6% de diputades.

Com veiem, en termes diacrònics la certesa de Sánchez Ferriz sobre els grups parlamentaris nacionalistes o regionalistes persisteix, com s'observa en els percentatges de diputades en els parlaments de Navarra (34%), Galícia (33,3%) o Euskadi (36%). A Catalunya (25%) hi ha d'haver eleccions d'aquí a pocs mesos. Si les eleccions de 1999 van trencar la constant de més ralentització –respecte al Congrés de Diputats– en el procés d'incorporació femenina a la representació parlamentària les eleccions de 2003 l'haurien consolidat. La posició relativa del Parlament de Catalunya de ben segur que millorarà, si bé el diferencial és important i els obstacles i les resistències, no de l'electorat, sinó dels partits, també.



En els gràfics podem observar les distàncies de gènere en els parlaments de les comunitats autònomes amb més nivell competencial segons l'article 151 de la Constitució espanyola de 1978. La millor posició que presentava Catalunya en la dècada dels vuitanta s'ha vist superada per Andalusia, Galícia i Euskadi. També per la mitjana del conjunt dels parlaments autonòmics, àdhuc de les comunitats sense fets diferencials i amb menys demandes d'ampliació de l'autogovern que a Catalunya. Les que presenten una composició més paritària són Cantàbria, Castella - La Manxa i el País Valencià.<sup>34</sup>

34. SEVILLA MERINO, Julia. «La presencia de las mujeres en los parlamentos: Las Cortes Valencianas». *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, núm 4, extraordinari (1997), p. 369-411.



El procés que estudiem té una dependència estricta de l'actitud dels partits. L'esquerra, els socialistes i Izquierda Unida, són els «motors» del procés que analitzem. Encara que els partits de dreta i conservadors s'instal·lin en allò que «qui val ja hi arriba» amb independència del sexe, l'experiència comparada demostra que la introducció de mesures de discriminació positiva en alguns dels grups polítics majoritaris genera un efecte de «bola de neu» per no perdre oportunitats d'atracció electoral dels altres. En paral·lel ha avançat la professionalització de la política que coincideix amb l'increment en la qualificació educativa i professional de les dones. Segons això, els partits d'àmbit estatal han assumit el canvi social i potser aquesta és l'explicació última de l'acceptació partidista de les reivindicacions de les dones. L'èxit de les quotes partidistes a Espanya coincideix amb un fenomen nou en el partidisme europeu, el de certa obertura en el procés de selecció o designació de candidats en llocs prioritaris en les llistes. És el debat sobre la democràcia paritària. Altrament, els criteris de selecció masculins dominen les decisions i l'elecció de candidats.<sup>35</sup>

### Democràcia paritària?

Les mesures de promoció de les dones són tant el reconeixement del problema de la seva infrarepresentació com de la importància política d'aquestes absències i presències desiguals. Les estratègies són de tres tipus: retòriques (acceptació de les demandes de les dones en el pla del discurs i el reconeixement públic de la importància d'incrementar-ne la presència política); acció positiva (animar les dones a participar mitjançant la formació i l'organització específica) i estratègies de discriminació positiva que es basen en el fet d'assegurar la presència mínima per a les dones, mitjançant les quotes. Tot i que els partits de dreta i conservadors bandegen l'adopció de quotes i defensen la lliure competència en el procés de selecció de candidatures i de càrrecs interns, s'hi resisteixen ja que les consideren incompatibles

35. BIGLINO CAMPOS, Paloma. «Las mujeres en los partidos políticos: representación, igualdad y cuotas internas». A: *Mujer y constitución*, op. cit., p. 425-429.

amb el principi d'igualtat, a vegades sembla que hi tenen més dones que les formacions d'esquerra, i això s'explica per la projecció pública que cada partit atorga a les seves figures femenines.

Els estudis comparats sobre la carrera política i el gènere indiquen que les reivindicacions de les dones i les estratègies emprades estan influïdes pel tipus de partit. Tots els partits tenen procediments de presa de decisió que consisteixen en regles formals i en pràctiques i costums informals que reflecteixen l'entorn del partit com els models de gestió del conflicte intern, els seus objectius i la seva ideologia. L'oposició més intensa en el partit s'esdevindrà en formular la inevitable petició d'incrementar la presència de les dones en els parlaments estatals. Hi ha tradicions diferents en les societats europees. A Irlanda el «factor vídua» pel parentiu amb la persona anterior al càrrec. Als Països Baixos i al PCI italià, una llarga carrera política és la millor qualificació per a esdevenir parlamentària. L'èmfasi en l'experiència local hauria d'afavorir les dones, cosa que passa a Suècia, on hi ha la més alta proporció de dones legisladores del món democràtic liberal, mentre que a França l'exclusió de les dones en les polítiques locals n'explicaria l'absència en el Parlament. La introducció de quotes pot canviar les regles de joc, sembla que al partit socialdemòcrata alemany han comportat un canvi en la trajectòria política: les quotes van ampliar les rutes d'accés i incrementaren considerablement el nombre de dones elegibles.

El model organitzatiu dels partits és una altra variable a considerar. L'experiència comparada indica que hi ha dificultats per a la promoció de les dones, bé en organitzacions febles i descentralitzades, bé en les de tipus federal. L'estructura té un impacte considerable en la capacitat del seu lideratge per a influir en la composició de les candidatures. Els centralitzats, amb burocràcies relativament extenses per a reclutar, desenvolupar i donar suport als polítics professionals, poden afavorir el compliment del «consens per la paritat» adoptat en els congressos, com ha succeït en els partits socialistes i socialdemòcrates europeus. A Itàlia, amb partits amb estructures de negociació febles, el nucli de l'elit controla el procés. La quantitat de poder local varia en funció del tipus de sistema electoral i de la força del partit. Per això, els partits minoritaris, amb menys perspectives d'èxit electoral presenten més probabilitats de proposar dones candidates, cosa que tampoc és un indicador fiable del fet que vulguin més dones al poder, tendeixen a proposar més candidats atípics perquè disposen d'una possibilitat limitada de candidats.

A la dècada dels noranta hi hagué un nou tema en l'agenda política, una demanda innovadora a partir d'un seminari del Consell d'Europa sobre la «democràcia paritària», que va posar en evidència la feble participació de les dones en política en la major part dels països europeus, a excepció dels països nòrdics. A França és una qüestió que s'instal·la en les eleccions presidencials de 1995. J. Chirac es compromet a crear un observatori de la paritat, que és instituït a la tardor de 1995. La dinàmica s'accelera el 1996 quan el Partit Socialista decideix reservar un terç de les circumscripcions a les candidates. El govern Jospin, que revaloritza les dones polítiques en les persones de Martine Aubry, ministra de Treball i Solidaritat, o Elisabeth Gigue, ministra de Justícia, anuncia una modificació constitucional per a afavorir l'entrada de dones en política.

El debat en la societat francesa és intens: la paritat és una simple declinació de la igualtat? El canvi constitucional és aprovat pel Congrés el 28 de juny de 1999 i recollit per una llei el 6 de juny de 2000, que imposa que per a les eleccions municipals dels consells de més de 3.500 habitants, europees i senatorials, hi hagi un nombre igual de candidats homes i dones. Les candidatures no paritàries són invàlides.

En les eleccions per circumscripció uninominal, com les legislatives, no respectar la paritat es tradueix únicament en la penalització financera sobre les ajudes públiques acordades pels partits. L'anàlisi dels resultats de les eleccions municipals de 2001 comporta esperances i desil·lusions.<sup>36</sup> La progressió ha estat espectacular en els consells municipals, en què les dones representen el 47,5% dels electes davant el 25,7 de l'any 1995. En els municipis petits, menors de 3.500 habitants ha estat una mica menor, ja que ha passat del 21% al 28%. Tot i això els governs municipals encara són majoritàriament masculins, les alcaldesses han passat del 7,5% el 1995 al 10,9%, fet que posa en evidència les limitacions d'una llei que només s'aplica a la composició de les llistes i que no afecta l'elecció de l'alcalde i dels seus adjunts. Per duren, doncs, una estratificació sexual del poder en els consells municipals i unes formes d'autolimitació practicades per les dones potser perquè les candidates eren més joves que no pas els candidats i tenien més sovint infants al seu càrrec. Les dones afirmaven que no volien instal·lar-se en la vida política durant massa temps.

Les eleccions legislatives de 2002 van ser un test de la paritat proclamada en l'ordenament jurídic. Van ser elegides 71 diputades, 9 més que el 1997, del 10,9 al 12,3, una progressió ben minsa amb relació a l'objectiu. Les eleccions al Senat de 2001 han vist passar la proporció de senadores del 6,2% al 10,9%. França, doncs, malgrat la llei de la paritat, conserva el seu retard en matèria de representació política de les dones. Es mostra com els partits susceptibles de guanyar les eleccions han preferit la penalització financera a l'ampliació dels titulars, el compartiment del poder. La feminització de l'esfera política, considerada pels partidaris de la paritat com una de les condicions de la renovació de la democràcia, apareix prou modesta. Per contra, romanen els bastions masculins en tots els nivells del sistema polític. Un escenari de feminització progressiva de la política requereix molt de temps i en qualsevol cas replantejar la llei de 2000, una real voluntat política més enllà de la retòrica igualitarista i l'empoderament de les dones.

Les trajectòries polítiques d'homes i dones són diferents. És diferent la relació general amb la política (grau d'interès, coneixement i confiança), la relació concreta en activitats (participació en actes, afiliació, vot), la inserció en els mecanismes de partit a un nivell superior al de la militància (acceptació de responsabilitats, càrrecs), la conversió en «alliberats» o professionals dedicats a temps complet a l'activitat política, i el perfil de la «carrera» política també. És evident la pervivència del *gender gap* pel que fa a accés, la permanència, l'ascens, la mobilitat entre posicions o l'abandonament per voluntat pròpia o externa.

36. BIRD, K. i DUBESSET, N. «La parité en politique: espoirs et désillusions». A: *Regards sur l'actualité* (289), març de 2003, p. 65-71.

Els estudis sobre la distància de gènere i les trajectòries divergents sovint remeten a les dificultats de compatibilització entre la família i la vida política, problemes de conciliació que van més enllà d'un assumpte personal. Coincideixo amb M. Ángeles Duran: *«es importante el logro de una “masa” de mujeres en condiciones similares, para que deje de ser un problema personal o privado y se convierta en una cuestión organizativa y política»*.<sup>37</sup> Tanmateix no fugi d'estudi Dina Volou quan afirma que *«muy pocas mujeres llegan al punto en que tienen que enfrentarse con problemas de conciliación. El camino de muchas otras, activas en política, se bloquea mucho antes de que tengan que resolver dificultades de este tipo, debido a los sistemas de reclutamiento y selección con que operan los partidos»*.<sup>38</sup>

### A mode de conclusions

1. L'estudi de les biografies dels 489 diputats al Parlament de Catalunya entre 1980 i 2003 indica la infrarepresentació de les dones, dels joves i dels ciutadans no nascuts a Catalunya.

2. L'escassa presència de diputades és una constant en les sis legislatures, ja que el seu pes relatiu entre els 135 escons, amb petites variacions durant els mandats, ha estat de 8 diputades en la primera legislatura (5,6%), 12 en la segona (7,7%), 15 en la tercera (9,9%), 21 en la quarta (13,9%) i 22 en la cinquena (14,7%). La màxima proporció s'assoleix en el darrer mandat, entre 1999-2003, amb 37 diputades (25,0%). L'adopció de les quotes de representació femenina al PSC i IC ha incrementat la posició de les dones en el conjunt de la cambra, ja que els grups conservadors que no en són ideològicament partidaris també han augmentat la proporció de diputades. El cas més clar és el del Partit Popular, que passa del 10% al 42% entre 1995 i 1999. Esquerra Republicana no compta amb representació femenina fins al 1999.

3. Els grans partits, CiU i PSC, són estructures molt masculinitzades. L'avenç de les dones en la pertinença a les seves elits és lent i tardà. La coalició que ha governat ininterrompudament la Generalitat durant 23 anys, CiU, en la darrera legislatura encara se situa en el 18,2% de representació femenina al Parlament. Els socialistes presenten una trajectòria millor i l'any 1999 compten amb una presència de diputades del 32,7%, encara allunyada del seu compromís congressual d'afavorir la democràcia paritària, és a dir, que cap dels sexes compti amb més d'un seixanta per cent de representació en els càrrecs orgànics o institucionals.

4. L'avenç en la participació política com a electes de les dones al conjunt dels parlaments de les comunitats autònomes és un fet consolidat, que s'ha materialitzat en la dècada dels noranta coincidint amb els debats als legislatius europeus sobre la paritat. Les iniciatives dels Parlaments de les Illes Balears i de Castella - La Manxa han estat objecte de recurs al Tribunal Constitucional pel Govern del Partit

37. DURAN, M. Ángeles. «Conciliación entre vida familiar y política». Informe a la Comisión Congreso - Senado de los derechos de la mujer. Red de comisiones parlamentarias para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de los estados miembros de la Unión Europea del Parlamento Europeo, 1999, p. 20.

38. Ibídem, p. 19.

Popular. L'aprovació de la llei electoral catalana és inajornable, encara més quan el Parlament de Catalunya presenta una de les taxes més elevades de diputats homes.

5. La qüestió de la representació política de les dones és una demanda de regeneració i radicalisme democràtic. Els esforços de tots els partits per a obrir espais de ciutadania i presentar més dones en les llistes electorals sempre s'han fet a partir de les reivindicacions de les dones mateixes. Les eleccions de la tardor del 2003 haurien de comportar un pas endavant en la representació de les ciutadanes de Catalunya.

## *Profesionalización de los diputados españoles (1977-2000)*

PILAR GANGAS, *Universidad de Salamanca*

Esta comunicación es un avance de investigación que analiza el proceso de profesionalización de los diputados españoles. Utilizando los datos socioprofesionales y de carrera política se analizan los rasgos predominantes de los diputados españoles entre 1977 y el año 2000. Gracias a algunas investigaciones recientes, es posible poner en perspectiva comparada muchos de los datos aportados, comprobándose que en gran medida España ha seguido patrones muy parecidos a los de otros países europeos. En efecto, los datos reflejan que los representantes políticos en España pueden llamarse profesionales, en gran medida por la intervención de los partidos en los procesos de reclutamiento político.

Se revisan en el primer apartado algunas aportaciones previas sobre el estudio de los representantes políticos. En concreto, se analizan las conclusiones de algunas investigaciones empíricas previas y la forma en que se ha operacionalizado previamente el concepto de profesionalización. El segundo apartado se centra en analizar los datos relativos al perfil socioprofesional de los diputados españoles desde la primera legislatura elegida democráticamente. Se analiza si se ha configurado una carrera política para llegar a ser electo al Congreso de los Diputados, qué experiencia política previa tienen los diputados españoles. Estos datos se ponen en relación con la profesionalización de los representantes políticos, concluyendo que ésta, en efecto, ha tenido lugar.

### **El estudio de los representantes políticos**

El estudio de los representantes políticos es un campo con gran tradición, pero en el que es necesario llevar a cabo un mayor número de investigaciones empíricas, que permitan conocer mejor quiénes son esas personas y los mecanismos por los que han sido seleccionados y elegidos. Siguen vigentes las afirmaciones de Eldersveld (1989), a pesar de haber transcurrido ya más de una década: es importante estudiar las elites políticas, lo cual hasta el momento se ha hecho de forma insuficiente.

Si se quisiera asesorar a alguien para llegar a ser diputado, ¿qué se le debería aconsejar? ¿Qué estudios debería realizar? ¿A qué edad es más probable que pueda ser elegido? ¿Es más importante la carrera orgánica, o la representativa en otros ámbitos? Esta investigación avanza algunas respuestas a estos interrogantes. Lo que se le podría sugerir a ese aspirante imaginario a diputado es que consiga ser elegido para



algún cargo representativo de nivel territorial local o regional, para llegar a ser diputado. Que tiene que comenzar su carrera en una sede del partido que conviene que sea en un municipio, más que en una sede de barrio de una gran ciudad. Será conveniente que consiga la confianza de sus compañeros de partido para ser elegido representante orgánico en los niveles del partido autonómico o estatal. Una vez haya sido elegido parlamentario, será mucho más fácil que vuelva a ser elegido como representante del partido en el Congreso de los Diputados.

Es extremadamente difícil llegar a ser diputado sin la ayuda de los partidos políticos, intermediarios centrales en el proceso de reclutamiento político español.<sup>1</sup> Aparece de hecho como un rasgo bastante claro que la inmensa mayoría de los representantes políticos españoles tienen experiencia política previa. Se confirman así tendencias internacionales. Parece que los caminos a lo más alto incluyen desde hace varias décadas y de manera creciente experiencia política previa, aunque ésta varía entre países (Putnam, 1976). En España suele ser mixta; es decir, tanto en cargos representativos, como en cargos orgánicos. Además, es más probable llegar a ser diputado si se es hombre, con un nivel de estudios superior, carrera en derecho y entre 40 y 50 años. ¿Cuáles son los caminos a la cúspide? ¿Es el Parlamento Europeo un escalón de inicio o un destino final (Scarrow, Susan, 1993) para los políticos españoles? Se comprobará que en el caso español es un destino final y no una piedra de comienzo de la carrera política. La información en la que se basa este artículo es de fuentes primarias diversas: las publicaciones oficiales del Congreso de los Diputados, los archivos del mismo, y también algunas entrevistas personales con políticos de diferentes partidos. Supone un avance de investigación sobre carrera política y profesionalización, temas sobre los que se está completando una base de datos con nuevas variables y datos adicionales.

El perfil típico de un parlamentario europeo de después de la II Guerra Mundial coincide en gran medida con el descrito más arriba: es el de un político profesional, que proviene de clase media, con un nivel medio o alto de educación y experiencia política previa significativa (Cotta y Best, 2000; Norris, 1997; Aberbach *et. al.*, 1981). No obstante, hay diferencias importantes entre países en rasgos como, por ejemplo, el nivel educativo, más importante en unos países que en otros (en los países nórdicos, menos importante). Es una tendencia general, no obstante, que cada vez haya menos parlamentarios sólo con estudios básicos. Lo mismo ocurre con los representantes que tienen ocupaciones en el sector primario, que tienden a declinar en toda Europa, pero menos en los países nórdicos. Se comprobará cómo estas tendencias se cumplen todas para el caso español.

¿Se puede afirmar que los diputados españoles se han profesionalizado? El concepto de profesionalización es uno de los más significativos para el estudio de los representantes políticos. Implica una evolución que hace cada vez más difícil que personas no dedicadas plenamente a la política puedan tener éxito en la misma. Para Cotta y Best (2000), su significado es el establecimiento de un campo bastante autónomo de actuación en el cual hay normas específicas, aunque en su mayor parte

1. Ver GÓMEZ (2002).

informales, para acceder al mismo y de recompensa. La operacionalización del concepto de profesionalización pasa por una evolución histórica en la que han tendido a prevalecer ciertos rasgos que cabe atribuir al político profesional. De hecho, según estos autores, los rasgos comunes en los once países analizados por el cubo de datos que contiene información de once países desde 1848, es precisamente que según ha avanzado la democratización, así lo ha hecho también la profesionalización de los representantes políticos. ¿Qué entienden por «profesionalización»? Para estos autores, el político profesional sólo surge en las modernas democracias de masas, que permiten que su puesto representativo derive de una elección popular, pero que ha sido intermediada por los partidos políticos, quienes se encargan del reclutamiento político y de la financiación de los candidatos. Ambos puntos se cumplen en el caso español.

Un segundo componente importante de la profesionalización es la creación de una carrera política que garantiza que los representantes políticos son expertos en sus campos (Cotta y Best, 2000). En cuanto a la carrera política, hay evidencias de que el hecho de llegar a ser un miembro del parlamento no es una experiencia política aislada en la mayoría de los casos. Al menos un 40 de los diputados tenían una posición electiva o de gobierno local o regional antes de llegar a ser representantes políticos nacionales (Cotta y Best, 2000). Además, al menos un 30% de los miembros del parlamento —llegando a ser de un 80% en algunos países—, han tenido experiencia política previa en los niveles nacional o local de sus respectivos partidos. Además, entre un 20 y un 30% de los diputados son renovados en cada elección, de modo que la mayoría repiten y van acumulando experiencia. Una proporción importante de ellos renuevan sus mandatos tres o más veces.

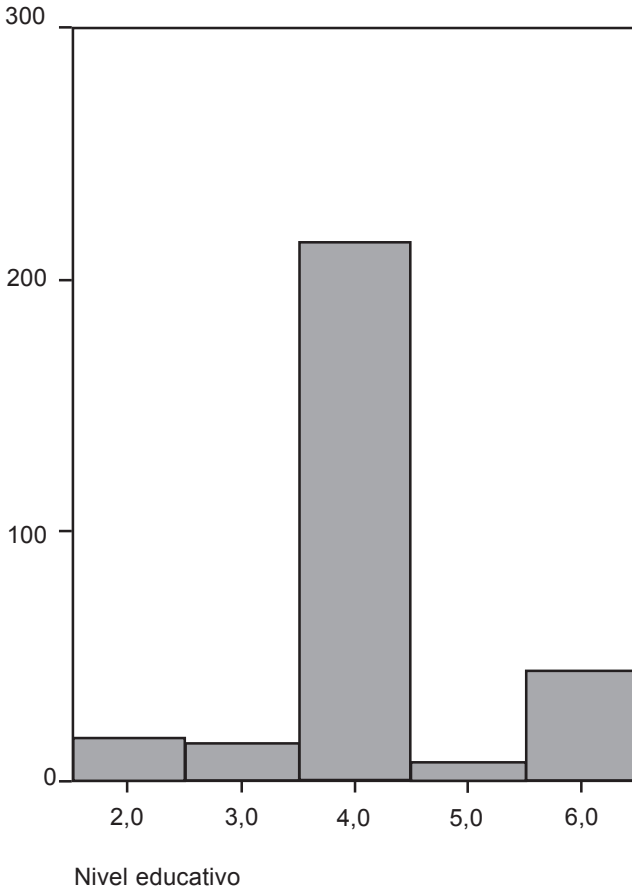
Norris (1997) señala que el primer paso para una carrera política es el reclutamiento político. Hay rutas muy definidas con pasos claramente marcados, como es el caso británico, en el cual es muy difícil que una persona llegue a ser elegida sin haber seguido cada uno de los pasos marcados. Hay otras menos claramente delimitadas, que pueden vincularse a los sistemas federales en los cuales hay una división compleja de poderes. El sistema de reclutamiento determina el perfil de los que llegan al parlamento, filtrando a los aspirantes de modo que algunos tienen éxito y otros no. Las cuestiones centrales son quiénes son elegidos, cómo y por qué. Hay que tener en cuenta, en primer lugar, el contexto electoral y del sistema de partidos.

Además, siguiendo la distinción clásica de Weber, el político profesional es aquél que vive de y para la política. Es aquél que tiene la «ética de la responsabilidad» y «la ética de la convicción», así como el doblegarse a los requisitos de reclutamiento del aparato y los funcionarios que controlan los partidos (Weber, 1967). Es por tanto necesario que el político profesional viva de su salario como representante político. El político debe dedicarse preponderantemente a su carrera y debe implicar que su lealtad sea prioritariamente con su partido y sus electores, en lugar de con su entorno social de origen. Utilizando otra distinción de Weber, se distingue con mayor claridad entre lo público y lo privado, dando prioridad a la primera esfera (Weber, 1922). Ni el electorado ni el selectorado esperan que los orígenes de los candidatos tengan ningún efecto sobre su comportamiento (Putnam, 1976). Estas afirmaciones de Weber se cumplen en el caso de un reclutamiento político como el español, llevado

a cabo casi en exclusiva por los partidos políticos. Para ser elegido candidato tiene mucha menor importancia el origen social, que es bastante diverso, que la carrera política seguida.

### Perfil socioprofesional, carrera política y profesionalización de los diputados españoles

GRÁFICO 1. NIVEL DE ESTUDIOS, 2000



En el gráfico 1 se puede comprobar que la mayoría de los diputados electos en la legislatura del año 2000 tenía estudios superiores. En concreto, un 71,6%, más de dos tercios de los diputados, tenía el grado de licenciado. En el histograma se puede comprobar que corresponde a más de doscientos diputados. A esa cifra hay que sumar un 14,7% de doctores y un 2,6% de diputados con un master. De hecho, sólo un 5,9% de los diputados del año 2000 declararon tener únicamente bachillerato. Los campos en los que se concentraron los licenciados son, en primer lugar y como era previsible, la profesión jurídica. Un 37,8% de los diputados habían estudiado dere-

cho. Ninguna otra disciplina contaba con un porcentaje tan elevado de representantes. De hecho, a mucha distancia, alrededor de un 6% de los diputados habían estudiado carreras como filosofía y letras (6,3), economía (6,3), medicina (5,7) o ingeniería (5,1%). El resto de los estudios no llegaban siquiera a un 5%, la mayoría ni siquiera a un 1%, con uno o dos representantes. Estos datos, hay que combinarlos con los relativos a la profesión para entender la estructura de oportunidades de los diputados y también comprobar si se cumplen las tendencias internacionales.

TABLA 1. OCUPACIÓN DE LOS DIPUTADOS. PORCENTAJE Y NÚMERO DE CASOS. 1977-2000

| % / N                      | 1977    | 1979    | 1982    | 1986    | 1989    | 1993    | 1996    | 2000    |
|----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Abogados                   | 28,2 97 | 20,8 71 | 17,5 42 | 21,5 68 | 14,6 47 | 16,5 50 | 19,0 57 | 19,8 69 |
| Técnicos                   | 13,7 47 | 11,4 39 | 12,4 39 | 13,9 44 | 12,1 39 | 10,9 33 | 9,3 28  | 8,3 29  |
| Altos funcionarios         | 5,8 20  | 15,0 51 | 12,4 39 | 7,3 23  | 5,9 19  | 6,9 21  | 15,7 47 | 12,0 42 |
| Otros funcionarios         | 2,3 8   | 2,6 9   | 2,5 8   | 3,8 12  | 8,4 27  | 9,6 29  | 9,7 29  | 4,9 17  |
| Profesores de universidad  | 10,2 35 | 18,5 63 | 18,5 58 | 17,4 55 | 14,9 48 | 17,2 52 | 15,0 45 | 10,6 37 |
| Otros profesores           | 6,4 22  | 7,0 24  | 9,6 30  | 12,0 38 | 13,7 44 | 13,9 42 | 17,0 51 | 12,3 43 |
| Directores                 | 1,7 6   | 5,9 20  | 9,2 29  | 7,9 25  | 1,9 6   | 3,6 11  | 3,0 9   | 4,6 16  |
| Empresarios                | 3,8 13  | 1,5 5   | 3,5 11  | 2,5 8   | 2,5 8   | 1,7 5   | 2,0 6   | 2,0 7   |
| Trabajadores cuello azul   | 5,8 20  | 4,7 16  | 2,5 8   | 0,9 3   | 1,9 6   | 2,3 7   | 0,7 2   | 1,4 5   |
| Trabajadores cuello blanco | 10,2 35 | 5,0 17  | 3,8 12  | 6,0 19  | 7,1 23  | 4,0 12  | 5,0 15  | 4,6 16  |
| Sector primario            | 2,3 8   | 2,1 7   | 1,9 6   | 2,2 7   | 3,1 10  | 3,0 9   | 1,0 3   | 0,6 2   |
| Otros                      | 9,6 33  | 5,6 19  | 6,1 19  | 4,4 14  | 14,0 45 | 10,6 32 | 2,7 8   | 4,0 14  |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por el Congreso de los Diputados.

Como preveía la investigación de Cotta y Best (2000), los abogados son la profesión más representada en el parlamento desde el comienzo de la democracia, aunque en el 2000 se encontrasen en su mínimo histórico. También siguiendo patrones bastantes parecidos a los de otros países de Europa, hay un buen número de profesores, que además se incrementa desde mediados de los años setenta hasta el final del siglo, pasando de hecho a ser la profesión más representada. Muchos de ellos son funcionarios, que ya representan casi un 15% al final del periodo estudiado, duplicando también su presencia en el Congreso de los Diputados. Al tiempo, los trabajadores del sector primario y de cuello azul han ido reduciendo su porcentaje hasta los niveles más bajos de todo el periodo, mientras que los de cuello blanco se han reducido en menor medida.

Cotta y Best (2000) señalan que después de la II Guerra Mundial los funcionarios públicos se convirtieron en la ocupación más frecuente para los miembros del parlamento. A este cambio cabe añadir –señalan– que un buen número de esos empleados públicos han sido profesores no universitarios, especialmente en los partidos socialistas y socialdemócratas. Los funcionarios públicos están protegidos frente a los riesgos derivados de los mercados, gozan de más facilidades para poder asumir los puestos de responsabilidad política y una relación especialmente estrecha con el Estado, que es empleador, patrón y fuente de autoridad. Al tiempo, el abogado ha

perdido importancia en los parlamentos de la II Guerra Mundial, respecto de periodos anteriores, reduciéndose su representación en el parlamento en al menos un 10%. Estas tendencias también se confirman, como se ha comprobado, para el caso español.

TABLA 2. EXPERIENCIA POLÍTICA PREVIA, DIPUTADOS 2000

|            | <i>Cargo representativo</i> | <i>Cargo orgánico</i> |
|------------|-----------------------------|-----------------------|
| Local      | 26,4                        | 4,0                   |
| Provincial | 2,0                         | 7,7                   |
| Autonómica | 12,6                        | 20,3                  |
| Estatal    | 37,5                        | 16,6                  |
| Europea    | 1,1                         | 0,0                   |
| No declara | 20,3                        | 51,3                  |

Fuente: elaboración propia sobre datos de la *Guía del Diputado* publicada por el Congreso de los Diputados.

Los datos de la tabla 2 se refieren únicamente a la experiencia política inmediatamente previa a ser elegidos diputados. Se comprueba que cuatro quintas partes de los diputados tenían experiencia política previa en cargos representativos. Algo más de una tercera parte habían sido elegidos cargos de representación nacional, más de una cuarta parte en el nivel local. Ésta parece ser la parte más importante de la experiencia política previa, que podría avalar, junto con otros datos, la idea de que los representantes políticos españoles se han profesionalizado. La mitad de los diputados tiene además experiencia política en cargos de representación orgánica, principalmente en los niveles autonómico y estatal. ¿Qué hay que hacer si se quiere ser diputado? Será necesario conseguir ser electo para un cargo de representación local o regional, al tiempo que se consigue la confianza de los miembros del partido en niveles cada vez más agregados de representación. En ese sentido, llama la atención que no son los cargos orgánicos locales los que otorgan la candidatura, sino los regionales o nacionales, lo cual confirma la idea de que el reclutamiento político ha de ser en gran medida centralizado en el caso español. Finalmente, se confirma que la carrera europea no es una piedra de comienzo del camino para los representantes del parlamento español. Debe por tanto ser un destino final para algunos diputados, suponiendo que forme parte de una carrera política común y no independiente. Se confirma en todo caso el papel central de los partidos en el reclutamiento político, una de las condiciones de profesionalización. También se confirma la experiencia y alta cualificación de quienes son elegidos diputados, otra de las características de la profesionalización. Hay que mencionar, en último lugar, el porcentaje de diputados que continúan de una legislatura a la siguiente. La tabla 3 incluye los datos de supervivencia de los diputados.

TABLA 3. PORCENTAJE DE SUPERVIVENCIA DE LOS DIPUTADOS, 1977-1996

| 1979 | 1982 | 1986 | 1989 | 1993 | 1996 |
|------|------|------|------|------|------|
| 52,8 | 36,4 | 70,9 | 51,1 | 64,5 | 53,3 |

Fuente: elaboración propia, sobre los datos publicados por el Congreso de los Diputados.

Comparadas con las cifras de renovación de los parlamentos de otros países europeos, estas cifras de renovación resultan bastante altas. Mientras que la media europea de renovación es de entre un 20% y un 30%, en el caso español ha habido renovaciones de hasta más de un 60%, como ocurrió excepcionalmente en 1982. Esta elevada cifra de renovación se explica por la desaparición de la UCD, partido mayoritario y de gobierno entre 1977 y 1979, que sucumbió en las elecciones de 1982. En el resto de las legislaturas, la cifra de renovación se situó en algo menos de la mitad de los diputados. A pesar de ser cifras de renovación superiores a la media europea, parece que no obstante se mantienen suficientes diputados para poder aceptar la tesis de la profesionalización.

El impacto de nuevas formas de selección política en España, en concreto las elecciones primarias en el PSOE, ha sido analizado por Jonathan Hopkin (2001). Las primarias fueron adoptadas siguiendo el modelo del partido filial del PSOE en Cataluña, el PSC, para elecciones en las cuales la personalidad del candidato es un elemento esencial de la campaña electoral. El resultado de las primarias celebradas deparó algunas sorpresas, ya que los afiliados de base del partido no siempre siguieron las indicaciones de sus líderes y responsables orgánicos, a pesar de que en la inmensa mayoría de los casos sí lo hicieron. Se crea por tanto potencialmente tensión entre los cargos elegidos por los métodos tradicionales y los elegidos mediante las primarias. De hecho, se dio el paradójico resultado de que el candidato a la presidencia del Gobierno español, Josep Borrell, había sido elegido de una forma diferente a la de los representantes políticos y cargos orgánicos que tenía que liderar, y de hecho no contaba con su apoyo. Como efecto positivo, tal vez pueda mejorar la responsabilidad política de los líderes respecto de las bases (Hopkin, 2001). Al ser preguntados los diputados españoles del Parlamento Europeo sobre sus impresiones de cuáles selectorados tenían más poder, las respuestas, en una escala de creciente importancia entre 1 y 7, fue que los grupos más determinantes habían sido los líderes nacionales de los partidos (6,1), los líderes regionales de los partidos (5,4) y los oficiales del partido (5,2) (Norris, 1997).

¿Se puede hablar de una «Ley de hierro de la andrarquía», como señalaban hace ya algún tiempo Aberbach, Putnam y Rockman (1981)? En los años setenta y comienzos de los ochenta, el porcentaje medio de mujeres en los parlamentos de los que habían recabado información era alrededor de un 7%. En el tiempo transcurrido, ha habido una evolución positiva de la participación femenina en política, aunque todavía insuficiente. En mayo de 2003, el porcentaje mundial de mujeres parlamentarias era de un 15,2%, casi dos puntos porcentuales más que en el año 2001 (14,0%).<sup>2</sup> Hay, de todos modos, persistentes y llamativas diferencias regionales, que

2. Datos ofrecidos por [www.ipu.org](http://www.ipu.org)

permiten poner el caso español en una perspectiva más amplia. El grupo de países en los que hay un mayor porcentaje de mujeres en política ha sido el de los países nórdicos, un 39,7% en la Cámara Baja. En ambas Américas hay un porcentaje de un 17,7% en la Cámara Baja, seguido del resto de Europa, un 15,6%. En el resto del mundo, se mantienen porcentajes por encima del 12%, con excepción de los países árabes (5,9%). Estos datos sugieren un incremento global de la participación femenina en las legislaturas del mundo, aunque matizado por barreras culturales en los países árabes. En esta panorámica, sorprende tal vez que la mayor parte de Europa no ha logrado destacar por sus porcentajes elevados de mujeres en política, a pesar del predominio de valores liberales en esta zona del mundo. En los datos aportados por la Unión Interparlamentaria, España ocupa el lugar 16, de 181 países, con un 28,3% de mujeres diputadas (un total de 99 de los 350 escaños están ocupados por mujeres).

TABLA 4. GÉNERO EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, 1977-2000

|           | 1977 | 1979 | 1982 | 1986 | 1989 | 1993 | 1996 | 2000 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| % mujeres | 5,9  | 5,4  | 5,6  | 8,4  | 14,0 | 15,6 | 21,3 | 29,2 |

Fuente: elaboración propia, sobre datos publicados por el Congreso de los Diputados.

Los datos ofrecidos en la tabla 4 varían ligeramente sobre los previamente citados, ya que corresponden únicamente al grupo de diputados que fue investido en el año 2000, sin tener en cuenta las altas y bajas posteriores. Se aprecia claramente el incremento constante de mujeres diputadas, que han llegado a ser casi un tercio de los representantes políticos de esta cámara. Desde el punto de vista longitudinal y también comparado, la evolución parece invitar al optimismo. No obstante, hay que reseñar que dos tercios de los diputados son todavía hombres, cumpliéndose esa Ley de la andrarquía, que parece impedir una mayor equiparación de hombres y mujeres.

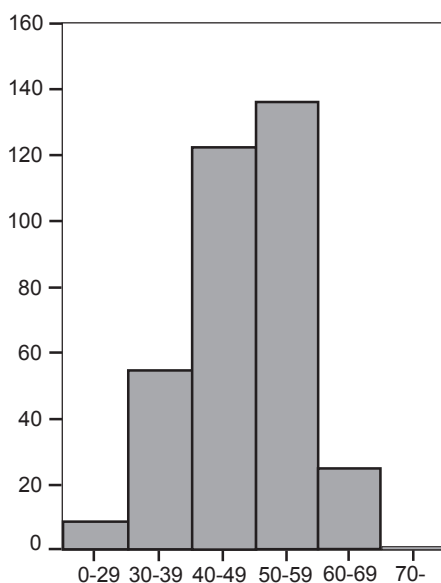
Se han ofrecido diversas interpretaciones al incremento de la mujer en política. Jerez (1997) aventuraba que podría haber más mujeres en política en España gracias a un cambio previo en la opinión pública española, o tal vez porque el poder ya no estaba en el Parlamento. Otras investigaciones analizan el papel de elementos institucionales que afectarían las probabilidades de las mujeres para entrar en política y, en concreto, el sistema electoral, siendo el proporcional –con listas cerradas y bloqueadas– más favorable para la integración de la mujer en política (Uriarte, 1997).

En la década de los ochenta, la edad media de los diputados en Estados Unidos, Reino Unido, Holanda, Francia, Alemania e Italia era de 50 años, habiendo en la mayoría de los casos ingresado por primera vez en el Parlamento diez años antes, hacia los cuarenta (Aberbach, Joel, Putnam, Robert, Rockman, Bert, 1981). La edad media en España ha sido un poco más baja, de alrededor de 46 años, todo el periodo democrático (Gangas, 2000. Linz, Gangas y Jerez, 2000).

257 de los 350 diputados tenían en el 2000 entre 40 y 60 años, manteniéndose con el paso del tiempo porcentajes bajos de diputados mayores de 60 ó de 70 años.



GRÁFICO 2. RANGOS DE EDAD, 2000



El grupo de edad de menos de 40 años, muy numeroso cuando comenzó la democracia española (39,7% en 1977; 44,7% en 1979), se ha ido reduciendo con el paso del tiempo hasta el 18,9% de la legislatura del año 2000, la cifra más baja de todo el periodo.

## Conclusiones

Así pues, de los datos se deriva la indudable conclusión de que los diputados españoles se han profesionalizado en el periodo democrático. Su perfil socioprofesional es cada vez más alto, incrementándose el número de diputados con estudios superiores. Las profesiones jurídicas y la condición de funcionario aparecen, como en otros países, como las más importantes. Los diputados rara vez llegan al Congreso de los Diputados sin haber pasado por una carrera política previa, que incluye tanto conseguir ser electo en cargos orgánicos de nivel agregado, autonómico o estatal, como en cargos representativos previos, con mucha frecuencia comenzando en el nivel local. Es destacable el papel de los partidos como estructuras de intermediación del reclutamiento político, garantizando cierta continuidad de los representantes políticos, así como la lealtad a las organizaciones partidistas, por encima de las particulares. Todos estos rasgos permiten afirmar que, en efecto, los diputados españoles se han profesionalizado. Se ha comprobado además que han tenido lugar algunos cambios adicionales, relativos a una mayor presencia de mujeres en política, o a la reducción de representantes muy jóvenes o ancianos.

¿Qué consecuencias se pueden derivar de estas afirmaciones? Diversas teorías de la democracia han aportado respuestas diferentes sobre las consecuencias de que la

representación política tenga ciertas características. Buen número de las aportaciones pueden resumirse en la siguiente pregunta: ¿es más ajustado a los rasgos esenciales de la democracia que los representantes políticos sean lo más parecidos posible a sus electorados, o más bien es deseable que sean una aristocracia, los mejores? Hace más de cien años James Bryce respondía a la pregunta con el título de su obra: «¿Por qué los mejores hombres no entran en política?» (Bryce, 1916).<sup>3</sup> Otras respuestas, como la ofrecida por Michels (1912) en su Ley de hierro de la oligarquía de los partidos políticos, no eran menos pesimistas.

Los ciudadanos, entre tanto, expresan bajos niveles de satisfacción con el trabajo de los diputados, que está acompañado de altos niveles de aceptación de la democracia. Es interesante comprobar que el 98% de los diputados consultados afirmaron haberse puesto en contacto con los electores en el último mes, mientras que sólo un 5% de los ciudadanos reconocía tal contacto (Martínez, Antonia; Méndez, Mónica, 1999). Ha habido no obstante una cierta revalorización del papel del parlamento en los años setenta y ochenta en las democracias liberales, que se ha podido comprobar también en las encuestas de opinión en España. Este hecho no ha impedido que los ciudadanos españoles sigan considerando al Parlamento excesivamente supeditado al Gobierno. No obstante, tres cuartas partes de la población mostraba un apoyo difuso a esta institución, considerándolo importante para el funcionamiento de la democracia (Montero, 1990).

Tal vez la intermediación de los partidos contribuye al alejamiento de los ciudadanos de sus representantes políticos, colaborando de este modo a su descrédito. Se podría especular con que los ciudadanos no confían en que sus representantes de hecho les representen. A pesar de la capacitación profesional de los políticos, cada vez mayor, los ciudadanos no parecen confiar en ellos. Estos hechos pueden tal vez aconsejar revisar los mecanismos de vinculación de los ciudadanos con los políticos y, más concretamente, los procedimientos de participación y control político.

## Referencias

ABERBACH, Joel; PUTNAM, Robert; ROCKMAN, Bert. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge (MA): Harvard University Press, 1981.

BRYCE, James. *The American Democracy*. New York: the Macmillan Company, 1916.

COTTA, M., BEST, H. «Between Professionalization and Democratization: a Synoptic View on the Making of the European Representative», en Cotta, M., Best, H. (ed.). *Parliamentary Representatives in Europe, 1848-2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries* Oxford: Oxford University Press, 2000.

ELDERSVELD, Samuel J. *Political Elites in Modern Societies*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1989.

GANGAS, Pilar. «Los diputados españoles: 1977-1996». En: MARTÍNEZ, Antonia (ed.). *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Madrid: Tecnos, 2000.

3. Citado en ELDERSVELD (1989).

GÓMEZ, Braulio. «Elites Parlamentares de Espanha e Portugal. Estrutura de oportunidades, formas e efeitos de recrutamento». En: COSTA PINTO, A. FREIRE, André (ed.). *Elites, sociedade e mudança política*. Lisboa: Celta Editora, 2000.

HOPKIN, Jonathan. «Bringing the Members Back In? Democratizing Candidate Selection in Britain and Spain». En: *Party Politics*, 2001, vol. 7, n.º 3, p. 343-361.

JEREZ, Miguel. «La elite parlamentaria». En: RAMÍREZ, Manuel (ed.). *El Parlamento a debate*. Madrid: Editorial Trotta, 1997.

LINZ, Juan J.; GANGAS, Pilar; JEREZ, Miguel. «Spanish Diputados: From the 1876 Retoration to Consolidated Democracy». En: BEST, H.; COTTA, M. (ed.). *Parliamentary Representatives in Europe, 1848-2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries* Oxford: Oxford University Press, 2000.

MARTÍNEZ, Antonia; MÉNDEZ, Mónica. «La representación política en el Congreso Español». En: MARTÍNEZ, Antonia (ed.). *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Madrid: Tecnos, 1999, p. 223-270.

MICHELS, Robert. *Political Parties*. New York: Dover Publications, 1956 (1912).

MONTERO, José Ramón. «Parlamento y opinión pública: las percepciones y los niveles de apoyo de las Cortes Generales», p. 101-125. En: GARRORENA, Ángel (ed.). *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos, 1990.

NORRIS, Pippa (ed.). *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

PUTNAM, Robert. *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

SCARROW, Susan. «Mandates in the European Parliament: Stepping Stone or Final Destination?», 1993, ponencia presentada en sesiones conjuntas del ECPR.

URIARTE, Edurne. *Mujeres en política*. Barcelona: Ariel, 1997.

WEBER, Max. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1944 (1922 en alemán).

WEBER, Max. *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial, 1967 (1919 en alemán).

«Women in National Parliaments» (29 de agosto de 2003), en [www.ipu.org](http://www.ipu.org).  
[www.ipu.org](http://www.ipu.org) (12 de octubre de 2001, archivo estadístico).

## *L'influence des patrons et hommes d'affaires au Parlement français sous la Troisième République (1870-1940)*

JEAN GARRIGUES, *Institut d'Études politiques de Paris*  
et Comité d'Histoire Parlementaire et Politique

Le lien existant entre les élites économiques et les détenteurs du pouvoir politique est de tous les pays, de tous les régimes, de toutes les époques. Mais il est particulièrement intéressant de l'étudier dans la période des années 1870-1940, dans cet âge d'or de la vie parlementaire que constitue la Troisième République en France.

En effet, c'est une époque où se renouvellent totalement les modalités et les structures de l'influence pour les décideurs de l'économie. On passe du Second Empire, régime personnel, centralisé et autoritaire, à un système où la décision est transférée aux assemblées délibérantes, la Chambre des députés et le Sénat. Par ailleurs, la percée d'un mouvement social organisé suscite un déplacement du centre de gravité politique vers la gauche, qui oblige les milieux d'affaires et le patronat à rechercher au sein même du champ parlementaire des relais d'influence mieux structurés et plus efficaces.

C'est donc une période de transformation et d'adaptation spectaculaire, marquée par l'apparition de nouvelles formes d'intervention et d'interpénétration entre les élites économiques et le monde parlementaire. C'est l'apparition de « comités » jouant une fonction d'intermédiaire entre les milieux économiques et les politiques, à l'instar du Comité Mascaraud (1899) ou de l'Union des Intérêts Économiques (1910) ; c'est l'émergence du « lobbying » systématique instauré par les « syndicats » financiers ou les organisations patronales ; c'est la structuration de groupes relais de l'influence économique au sein des assemblées, notamment au service des intérêts coloniaux ; c'est aussi l'intervention dans les débats parlementaires de députés ou de sénateurs qui sont les porte-parole des intérêts économiques ou de l'idéologie patronale.

Il faut donc étudier avec soin ces différentes modalités de l'influence, qui échappent bien souvent aux apparences réductrices de la sociologie parlementaire, car elles s'appuient sur tout un réseau de sociabilité et de connexions diffuses. On tentera d'abord d'esquisser une approche quantitative de la question, c'est-à-dire une évaluation de la présence des représentants du monde économique au sein des assemblées. Puis l'on essaiera de dessiner une sorte de typologie de ces élus représentant le monde économique, depuis le député patron jusqu'à l'avocat d'affaires. Enfin, on s'intéressera aux modalités d'intervention dans le cadre de la vie parlementaire et de l'activité politique en général.

## 1. L'évaluation

Pour comprendre l'influence exercée par les entrepreneurs et les hommes d'affaires dans les assemblées de la Troisième République, la première démarche est naturellement quantitative : il s'agit de dénombrer les parlementaires susceptibles de jouer un rôle d'intermédiaire ou de porte-parole patronal.

### UNE MINORITÉ DE PARLEMENTAIRES

Si l'on se réfère aux travaux prosopographiques existants, à l'échelle nationale comme à l'échelle régionale, les représentants du monde économique seraient très minoritaires au Parlement de la Troisième République. On peut citer l'exemple d'une étude réalisée par les historiens Jean-Claude Drouin et Bernard Lachaise sur les 67 parlementaires ayant représenté l'Aquitaine occidentale à la fin du dix-neuvième siècle, et qui ne compte parmi eux que 8 industriels et financiers, ainsi que 6 négociants. Ce n'est pas négligeable, mais c'est moins important par exemple que le groupe des juristes. Signalons néanmoins que l'on rencontre dans ce groupe « économique » aquitain des figures importantes comme celle de David Raynal, ancien dirigeant de la maison de négoce Astruc et Raynal, celle d'André Lavertujon, sénateur de la Gironde, héritier d'une dynastie d'imprimeurs et de journalistes, et rédacteur en chef de *La Petite Gironde*, celle de Ludovic Trarieux, vice-président du Sénat, marié à Camille Faure, d'une grande famille du négoce bordelais, ou encore celle de Benoît Sourigues, député des Landes et grand boursicoteur.<sup>1</sup> Il est évident que la capacité d'influence d'un Raynal ou d'un Trarieux dépasse celle du parlementaire moyen.

Dans une approche plus large de la question quantitative, le sociologue Mattei Dogan observe lui aussi que les représentants du monde des affaires, de l'industrie ou du grand négoce sont minoritaires à l'Assemblée nationale de 1871.<sup>2</sup> Il en dénombre 85 sur un total de 727 députés, un chiffre qui est loin d'être négligeable, mais qui est faible par rapport aux 237 hommes de loi et aux 104 propriétaires fonciers. La marginalisation des milieux économiques à la Chambre devient d'ailleurs beaucoup plus spectaculaire à l'issue des élections de 1876, qui voient l'avènement des candidats républicains. Les députés patrons ne sont plus que 46 contre 192 hommes de loi. Il faut dire que la Chambre élue en 1876 compte presque 200 députés de moins que l'Assemblée de 1871, et que beaucoup d'entrepreneurs et d'hommes d'affaires, notamment ceux des groupes centristes, se sont réfugiés au Sénat, forteresse des intérêts conservateurs. Néanmoins, il est incontestable que l'avènement politique des couches moyennes et la professionnalisation de l'activité parlementaire provoquent sous la Troisième République une marginalisation constante des députés représentant le monde de l'argent. À partir de 1876 et jusqu'en 1940, ils sont rarement plus de 50 députés, sauf dans les Chambres élues en 1889, face au péril bou-

1. S. Guillaume, *Les Elites Fins de Siècles XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles*, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, 1992, p. 32.

2. M. Dogan, « Les filières de la carrière politique en France », dans *Revue française de sociologie*, n° 8, 1967.

langiste, et en 1928, lorsque triomphe l'Union nationale prônée par Raymond Poincaré.<sup>3</sup> Même au Sénat, les hommes d'affaires ou d'entreprises sont d'emblée minoritaires face au monde des notables, qu'ils soient notables fonciers traditionnels ou nouveaux notables issus de la méritocratie républicaine. La république des patrons et des hommes d'affaires serait-elle une illusion ? Pas si l'on se réfère à une famille politique, ce qui contredit manifestement les statistiques de Mattei Dogan : c'est la famille républicaine libérale du centre gauche, que nous avons étudiée pour la période des années 1870.

#### L'EXCEPTION DU CENTRE GAUCHE

Pendant les années décisives qui installent la Troisième République, on constate que les députés du groupe centre gauche, placé au cœur du jeu politique, détiennent deux sièges au conseil de régence de la Banque de France et environ une cinquantaine de sièges dans les plus grandes sociétés françaises, dont 19 dans le secteur des banques et du crédit, représenté notamment par Henri Germain, fondateur et président du Crédit Lyonnais, 17 dans les grandes compagnies ferroviaires, dont Léon Say, vice-président de la Compagnie du Nord, 10 dans les mines, dont l'ancien ministre Auguste Casimir-Périer aux Mines d'Anzin, 9 dans le secteur métallurgique et 6 dans le négoce international, dont Alfred André aux Messageries maritimes.<sup>4</sup> Tous ne sont évidemment pas des vrais entrepreneurs ou des gestionnaires, beaucoup n'étant que des administrateurs de prestige, à l'image d'Agénor Bardoux à la Compagnie du chemin de fer Paris-Orléans. Mais ils constituent une bonne moitié du groupe centre gauche, soit un pourcentage beaucoup plus élevé que la moyenne obtenue par Mattei Dogan.

Au-delà d'une simple querelle de chiffres, il me semble que « l'exception » du centre gauche est tout à fait révélatrice de l'influence politico-financière. Non seulement parce que les patrons du centre gauche représentent à cette époque l'élite du monde économique, la fraction la plus dynamique et la plus décisive du patronat français. Mais aussi parce que la famille centre gauche, qui les représente dans les assemblées, exerce une influence politique décisive, au moins dans les dix premières années de la Troisième République. Rappelons que le centre gauche détient 43 portefeuilles de ministres et de secrétaires d'Etat entre 1870 et 1879, soit environ la moitié des portefeuilles disponibles. Et si l'on ajoute que ce sont précisément les portefeuilles-clés de la croissance économique, les Finances, les Travaux publics, le Commerce, qui sont détenus par les ministres du centre gauche, on comprend l'importance de leur capacité d'influence dans l'orientation du régime républicain.

Ajoutons que cette influence ne se cantonne évidemment pas au groupe du centre gauche. On observe que dans tous les autres groupes parlementaires des premières années de la Troisième République, depuis la droite légitimiste jusqu'aux républicains avancés, siègent des représentants du grand capitalisme familial. Au centre droit par exemple, le duc Decazes est l'héritier du fondateur des mines de Decaze-

3. Idem, pp. 472-473.

4. J. Garrigues, *La République des hommes d'affaires*, op.cit., pp. 73-83.

ville, tandis que le baron René Reille administre les Chemins de fer de l'Est, la Compagnie des Eaux et les Forges et fonderies d'Alais. Côté républicain, quelques industriels, élus députés en 1871, financent déjà l'opposition sous le second Empire, tels Pierre Dorian, maître des Forges de la Loire, ou Auguste Scheurer, administrateur des Matières colorantes de Saint-Denis et gendre du magnat de la chimie alsacienne Charles Kestner. Le financier Joseph Reinach, héritier millionnaire de la banque Kohn-Reinach, est comme Scheurer-Kestner un proche de Léon Gambetta, le chef des républicains. David Raynal représente le commerce bordelais. Charles Ferry, le frère de Jules Ferry, est administrateur de plusieurs sociétés liées aux colonies, dont la Banque franco-égyptienne. Quant au député Daniel Wilson, marié en 1881 à la fille du président de la République Jules Grévy, c'est un grand patron de presse, d'imprimerie et de filature dans son fief de Loches, en Indre-et-Loire. D'ailleurs, sans être lui-même un grand capitaliste, Jules Grévy semble assez familier du monde des affaires pour assurer la défense, en janvier 1877, devant le tribunal civil de la Seine, du financier Auguste Dreyfus, compromis dans une affaire trouble d'emprunts péruviens.

Grâce à ces exemples, on comprend que la mesure de l'influence ne peut se faire de façon strictement quantitative, comme les travaux d'un Mattei Dogan pourraient le laisser entendre. Il faut raisonner en termes de dynamique politique, de « surface » sociale, de réseaux, de capacité d'influence.

#### UNE FORTE CAPACITÉ D'INFLUENCE

Si l'on photographie la Chambre de 1900, soit une génération après celle des Ferry et Gambetta, on s'aperçoit que les représentants du monde patronal y sont moins nombreux que dans les premières années de la Troisième République, mais que la plupart sont des personnalités de premier plan. On y trouve notamment deux régents de la Banque de France, Edouard Aynard, grand homme d'affaires lyonnais, et Emile Richemond, patron du secteur des assurances, ainsi que les grands négociants marseillais Henry Bergasse et Jules Charles-Roux, ou encore le métallurgiste Eugène Schneider, vice-président du Comité des Forges.

De même, prenons l'exemple des « députés financiers » les plus influents vers 1914, on y trouve notamment Paul Clemenceau, frère de l'ancien président du Conseil, ingénieur-conseil du Creusot et administrateur de la Société Centrale de Dynamite, René Brice, du Crédit Lyonnais, Joseph Caillaux, fondateur de plusieurs banques, l'entrepreneur Etienne Clémentel, le marquis de Dion, président de la Chambre syndicale de l'automobile, Léon Mougeot, patron des Phosphates Tunisiens, le baron Reille, l'ancien ministre Maurice Rouvier, fondateur de la Banque du Commerce et de l'Industrie, ainsi que le grand métallurgiste Eugène Schneider. Tous représentent de grosses sociétés, tous ont une grande « surface » sociale dans le monde de l'industrie ou des affaires, et la plupart d'entre eux sont aussi des grandes figures politiques, tels Joseph Caillaux, Etienne Clémentel, Charles Jonnart, Camille Krantz ou Maurice Rouvier, qui ont exercé des responsabilités ministérielles.<sup>5</sup>

5. Liste alphabétique publiée par Francis Delaisi dans *Le Crapouillot*, novembre 1936.



On dispose d'une enquête similaire du *Crapouillot* portant sur les années 1930, et estimant à un bon quart du Parlement le nombre des sénateurs et députés administrateurs. C'est certainement beaucoup trop, beaucoup plus en tout cas que les estimations de Mattei Dogan, qui ne dépassent pas 10% des représentants à la Chambre. Dans une perspective comparative, on s'aperçoit surtout que la plupart de ces parlementaires d'affaires ne sont plus des personnalités politiques de premier plan, comme elles l'étaient dans les années 1870 ou même en 1914. Que ce soit Louis Aubert, le grand entrepreneur de cinéma, Louis Babin-Chevaye, présent dans 14 conseils d'administration, Diebolt-Weber, qui préside Les Grands Moulins de Pantin et siège dans 27 autres sociétés, Pierre Dupuy, qui a succédé à son père Jean à la tête du *Petit Parisien*, Gourdeau, qui siège dans 18 sociétés, Paul Lederlin, Jean Plichon ou le chocolatier Gaston Menier, aucun ne peut être considéré comme une grande figure parlementaire, aucun n'est un chef de parti ou même un orateur renommé.<sup>6</sup> Seuls sur la liste émergent les noms de François de Wendel, grand métallurgiste lorrain et l'un des chefs de la Fédération républicaine, Pierre Taittinger, grand patron champenois et fondateur des Jeunesses patriotes. Mais ce sont en quelque sorte des « marginaux » de la vie politique, qui n'ont pas exercé de responsabilités dans les grands partis de l'époque. Faut-il pour autant en conclure que la parole des milieux d'affaires est moins bien représentée dans les assemblées des années 1930 que dans celles des années 1880 ? Ce serait aller un peu vite en besogne, en oubliant que cette parole a pu être portée par des parlementaires qui n'étaient pas liés professionnellement au monde des affaires, mais qui partageaient ses valeurs et ses idées. Ce qui nous amène à la dimension qualitative de l'influence, c'est à dire à esquisser une typologie des parlementaires liés à l'industrie et aux affaires.

## 2. La représentation

Il y a plusieurs manières de représenter les intérêts économiques au sein des assemblées de la République. Les plus voyantes ne sont pas forcément les plus efficaces, et c'est bien souvent aux « professionnels » de la politique que les entrepreneurs et les hommes d'affaires confient leurs intérêts, leurs projets, voire leurs programmes. Si l'on cherche à délimiter l'influence des entrepreneurs et des hommes d'affaires dans les assemblées parlementaires, le plus simple est de repérer les professionnels, ceux dont le métier est de diriger des entreprises : c'est la catégorie des députés patrons.

### LES DÉPUTÉS PATRONS

Le député patron, c'est apparemment celui qui fait passer les intérêts de sa société, ou de son secteur professionnel, avant toute considération. Cela peut conduire au dérapage, comme en témoigne la carrière de Maurice Bouilloux-Lafont, banquier à l'origine, administrateur de 17 sociétés dans le secteur du négoce, de l'import-

6. *Le Crapouillot*, mars 1936.

export et du courtage, mais surtout devenu en 1927 actionnaire majoritaire de la Compagnie Générale Aéropostale, avec son frère André, le gestionnaire. Député du Finistère à partir de 1914, secrétaire puis vice-président de la Chambre des députés de 1924 à 1930, Maurice Bouilloux-Laffont apparaît à cette époque comme le principal porte-parole de l'industrie aéronautique. Mais sa carrière politique s'interrompt prématurément en 1932 lorsqu'on découvre les malversations, sans doute les détournements de fonds publics auxquels son frère s'est livré à la tête de l'Aéropostale. Pour simplifier, l'influent député Maurice a obtenu des aides publiques pour la compagnie de son frère André, qui les a utilisées à d'autres fins.<sup>7</sup>

Est-il représentatif de ses collègues patrons siégeant dans les assemblées ? Mieux vaudrait choisir l'exemple spectaculaire de Paul Lederlin, sénateur des Vosges à partir de 1920, petit entrepreneur familial de Thaon devenu le recordman des administrateurs de sociétés, avec 64 sièges occupés, essentiellement dans le secteur textile. Dans le même secteur d'activités, on peut citer Jean Plichon, grand patron du textile nordiste, administrateur de 22 sociétés, dont les Mines de Béthune, les Forges Denain-Anzin et la Banque Scalbert-Dupont, toutes localisées dans la région du Nord. Député de cette région à partir de 1889, Plichon s'affirme d'emblée à la Chambre comme un spécialiste des questions minières, chef de file du groupe protectionniste, notamment au sein de la commission Méline de 1892. Réélu sans interruption jusqu'en 1920, siégeant à droite dans le groupe des Républicains indépendants puis à l'Union nationale républicaine, il démissionnera ensuite pour devenir sénateur Nord, puis reviendra siéger à la Chambre en 1924 pour combattre le Cartel des gauches. Siégeant au comité directeur de l'Association des Industriels et Agriculteurs de France, Plichon a voué sa carrière parlementaire à la défense de son industrie, de sa région et du protectionnisme douanier.

Dans le camp opposé à celui de Jean Plichon, celui du libre-échange, on peut évoquer la carrière d'Alcide Poirrier, véritable self-made-man qui a débuté comme employé dans une maison de commerce parisienne avant de diriger la Société des matières colorantes et produits chimiques de Saint-Denis, puis d'exercer la présidence de la Chambre syndicale des produits chimiques ainsi que celle de la Chambre de commerce de Paris. Sénateur de la Seine de 1889 à 1917, vice-président de la Chambre haute de 1902 à 1905, c'est lui aussi un personnage de premier plan dans la nébuleuse politico-financière. Membre des commissions des Finances et des Chemins de fer, il déploie une énorme activité parlementaire pour défendre les intérêts du grand commerce parisien, ainsi que ceux du paternalisme social. Son rôle de porte-parole des intérêts patronaux dépasse très largement la défense des intérêts libre-échangistes : c'est aussi, et surtout, un parlementaire « idéologique », un porte-parole privilégié des valeurs et des idées patronales.

Autre patron engagé, Lazare Weiller, fondateur des Tréfileries du Havre et de la Compagnie des Fiacles automobiles, accepte en 1901 de mener une mission d'enquête économique pour le gouvernement français aux Etats-Unis. Il publie les résultats de ces observations dans une série d'articles du *Temps*, qui sont ensuite ras-

7. Cf. dossiers du liquidateur Raoul Dautry, AN 370 AP 82 à 88.

semblés dans un ouvrage intitulé *Les Grandes Idées d'un Grand Peuple*, réédité cinquante fois. Elu député d'Angoulême en 1910, il milite pendant la guerre pour la reconquête de sa région d'origine, l'Alsace. Son manifeste *Pro Alsatia* lui vaudra notamment d'être élu en 1920 sur la première liste de sénateurs alsaciens. Avant d'être un patron, il apparaît comme un patriote.

Le député patron est donc bien autre chose qu'un représentant de ses intérêts privés ou professionnels. Plus que l'intérêt, ce sont les idées, les valeurs, les convictions qui le motivent. D'ailleurs, point n'est besoin d'être soi-même un patron pour défendre les intérêts économiques : les parlementaires avocats d'affaires s'en chargent bien souvent avec une grande efficacité.

#### LES AVOCATS D'AFFAIRES

Un ouvrage récent a montré que la Troisième République était par excellence une république des avocats.<sup>8</sup> En poussant un peu plus loin, on pourrait dire que c'est la république des avocats d'affaires, tant ils sont nombreux et influents dans les assemblées parlementaires, efficaces et éloquents défenseurs des intérêts patronaux. Dans un ouvrage consacré au monde parlementaire, le député et ministre André Tardieu dénonce d'ailleurs « la confusion généralisée de la profession de parlementaire et de la profession d'avocat » comme « l'un des principaux moyens de la corruption politique ».<sup>9</sup> Si l'on se réfère aux grands scandales de l'entre-deux-guerres, à des personnalités comme celles de Fernand Rabier, vice-président du Sénat et avocat de l'escroc Rochette, ou de Raoul Péret, ministre des Finances et avocat-conseil du banquier véreux Oustric, on ne peut que souscrire à cette appréciation. Le 17 novembre 1930, Péret a d'ailleurs été conduit à démissionner de sa fonction de garde des sceaux, à la suite d'un grand débat parlementaire, organisé trois jours plus tôt, et où il était accusé d'avoir obligé le procureur général Pressard à modifier les conclusions de son rapport sur Oustric afin de ne pas entamer de poursuites judiciaires.<sup>10</sup> A la suite de l'affaire Stavisky (1934), il sera fait interdiction aux parlementaires avocats d'intervenir dans des procès relatifs à la presse ou concernant le crédit et l'épargne publics.

Mais l'essentiel des relations entre milieux d'affaires et politique échappe heureusement à la corruption, du moins consciente. L'essentiel, ce sont des liens qui se sont tissés, ce sont des habitudes qui se sont prises. C'est ce qu'a vécu, par exemple, René Waldeck-Rousseau, futur président du Conseil (1899-1902), qui s'est fait un nom dans le monde du Barreau en plaidant notamment en faveur du financier Auguste Dreyfus (1878) puis de l'ingénieur Gustave Eiffel, compromis dans le scandale de Panama (1893).<sup>11</sup> Même s'il semble n'avoir jamais confondu ses activités d'avocat d'affaires et ses responsabilités politiques, Waldeck-Rousseau en a retiré une familiarité avec le monde économique, une compréhension de ses problèmes et de ses

8. G. Le Béguec, *La République des avocats*, L'Histoire au présent, Armand Colin, 2003.

9. A. Tardieu, *Profession Parlementaire*, Flammarion, 1937 ; cf. chapitre « L'écharpe et la robe », p. 314.

10. L. Marin, Notes sur la Commission d'enquête, AN 327 AP 28.

11. P. Sorlin, *Waldeck-Rousseau*, Armand Colin, 1966, pp. 152-153.

valeurs, qui a tout naturellement imprégné sa carrière politique. Il est indéniable que la création du Grand Cercle Républicain, puis les liens privilégiés entretenus par Waldeck-Rousseau avec le Comité Républicain du Commerce et de l'Industrie, dit Comité Mascuraud, s'inscrivent dans la continuité de sa carrière d'avocat d'affaires. Il le souligne lui-même dans un discours prononcé lors du banquet annuel du Comité, organisé au Grand Hôtel le 27 novembre 1901, se flattant de bien connaître le monde économique « pour avoir souvent défendu en justice les intérêts des industriels et des commerçants », et de compter parmi ses amis « des industriels, de grands industriels », « les maisons les plus prospères ». <sup>12</sup> D'ailleurs, une fois sa carrière politique terminée, Waldeck-Rousseau ira « pantoufler » comme avocat-conseil à la Compagnie d'assurances américaine L'Equitable, à 20 000 dollars d'honoraires annuels. <sup>13</sup>

En 1901, le ministre du Commerce et de l'Industrie du gouvernement Waldeck-Rousseau est le député Alexandre Millerand, lui aussi avocat de profession, inscrit au Barreau de Paris depuis 1881. S'il a commencé par dédier sa carrière juridique à la défense du socialisme, son évolution politique vers la droite s'accompagne ensuite d'un rapprochement très sensible avec le monde patronal. Devenu l'avocat-conseil du Comité des Forges et de celui des Armateurs, il se met en 1908 au service du métallurgiste Schneider dans l'affaire des mines de Ouenza. <sup>14</sup> Un an plus tôt, il défend la maison Wendel, succédant à Henri Barboux, un autre grand avocat d'affaires très profondément impliqué dans la vie politique. <sup>15</sup>

Le bâtonnier Barboux est d'ailleurs un personnage-clé de la nébuleuse politico-financière, un véritable porte-parole du monde patronal. Avocat d'affaires renommé, défenseur, entre autres, de la banque de l'Union générale de Paul Bontoux et de la Compagnie universelle du canal de Panama, on le retrouve à la charnière des deux mondes, à l'Union du Commerce et de l'Industrie pour la Défense Sociale comme au conseil fédéral de la Fédération républicaine, constituée en 1903. Barboux ne peut pourtant pas être considéré comme un véritable « agent » patronal, son action politique se focalisant essentiellement sur les enjeux juridiques et institutionnels. <sup>16</sup> C'est avant tout dans le registre des valeurs, des idées, d'une conception de la société française et du rôle que doivent y jouer les patrons, que l'intervention d'un Barboux semble décisive.

Cependant, il faut bien l'admettre, l'intervention des avocats d'affaires sur le terrain politique, même si elle ne débouche pas sur la corruption, voire même sur la pression, ne se fait pas toujours pour des motifs purement idéologiques.

Les exemples abondent de ces interventions « intéressées » en faveur de tel ou tel secteur économique. André Tardieu cite l'exemple de Camille Chautemps, avocat d'un industriel laitier accusé de fraude, et qui aurait profité de son passage éclair à la présidence du Conseil, trois jours en février 1930, pour faire obtenir un non-lieu

12. Bulletin mensuel du CRCI, décembre 1901.

13. *L'Argus*, 25 janvier 1903.

14. Ses anciens amis de *L'Humanité* lui en font le reproche dans l'édition du 12 janvier 1910.

15. Sur les rapports Millerand-Wendel, cf. J-N Jeanneney : François de Wendel, op.cit., p. 20.

16. Cf. G. Le Béguec dans *Barreau, Politique et Culture à la Belle Époque*, op.cit., p. 18.

à son client.<sup>17</sup> Autre exemple illustre cité par Tardieu, celui de Pierre-Etienne Flandin, avocat-conseil de l'Aéropostale, et qui sera dénoncé par les socialistes dans la séance parlementaire du 12 mars 1931, pour avoir défendu une loi favorable à la société aéronautique devant la commission des Finances de la Chambre. Pour clore cet aperçu des interventions illicites, un autre grand scandale de la Troisième République, l'affaire Rochette, permet de mesurer le rôle des avocats au carrefour de la politique et des affaires.<sup>18</sup> Le « héros » en est un aventurier de la finance, ancien comptable, qui a profité de la conjoncture favorable des années 1905-1910 pour fonder le Crédit minier, une banque dont la fonction principale est de placer dans le public les actions des affaires qu'il fonde ou rachète. Début 1907, Rochette a choisi comme avocat de sa Banque franco-espagnole Fernand Rabier, député radical-socialiste du Loiret et vice-président de la Chambre de 1906 à 1908. Rabier est devenu son avocat-conseil, au point d'être rémunéré 1000 francs par mois, auxquels s'ajoutent « 7 ou 8000 francs pour deux affaires spécialement importantes. »<sup>19</sup> Devant la commission d'enquête parlementaire réunie en 1910 et présidée par Jean Jaurès, Rabier déclare qu'il « n'a jamais fait aucune démarche auprès de qui que ce soit pour mettre son influence politique ou parlementaire au service de M. Rochette ».<sup>20</sup> Il n'en reste pas moins que Rabier a mis sa notoriété, son prestige politique, voire son entregent, au service d'un intérêt privé, en l'occurrence d'un escroc.

« La République des avocats » a donc nourri en son sein un certain nombre d'individus sans scrupules, qui n'ont pas hésité à user de leurs prérogatives politiques pour promouvoir les intérêts de leurs associés et de leurs clients. Et l'on pourrait en citer beaucoup d'autres, tant les liens entre le monde du Barreau, celui des affaires et celui de la politique ont été solidement noués sous la Troisième République. Néanmoins, l'essentiel de ces liens reste étranger à la corruption, peut-être même à la pression. Restent la sociabilité, la familiarité, la complicité, la complémentarité, qui rassemblent les hommes de pouvoirs et rapprochent leurs points de vue. C'est ainsi que se constituent des groupes parlementaires voués à la défense des intérêts professionnels.

#### LES GROUPES D'INTÉRÊTS

Dès les premiers mois de la Troisième République, s'est formée au sein de l'Assemblée nationale une Réunion industrielle, présidée par le représentant monarchiste Emmanuel Benoist d'Azy, et vouée aux intérêts de la protection douanière. Faisant cause commune avec la Réunion des agriculteurs, qui rassemble les députés des régions agricoles menacées par la concurrence étrangère, plus d'une centaine de députés, issus de tous les courants politiques, militent en faveur des taxes élevées sur les importations. Face à eux se constitue aussitôt une Réunion des députés partisans de la liberté commerciale (avril 1871), présidée par le représentant centre

17. A. Tardieu, op.cit., p. 316.

18. Cf. *Henri Rochette, l'affaire Rochette, son passé, son présent*, Kugelmann, 1910 ; E. Beau de Loménie T2 p. 240 ; J-N Jeanneney, *L'Argent caché* pp. 74-95.

19. Déposition Rochette devant la commission d'enquête parlementaire, CI (1910-1911), p. 532.

20. Déposition du 10 novembre 1910, CI, p. 560.

gauche Léon Say, et qui atteindra 182 membres. Parmi eux, une minorité de patrons ou de négociants, mais une majorité de députés dont la circonscription est concernée par la question douanière, en faveur de la protection dans les régions textiles du Nord ou de Normandie, mais en faveur du libre-échange dans les grands ports ou à Paris.

Ce sont des députés de « lobby », à l'instar des 91 députés du Groupe colonial de la Chambre, formé par Eugène Etienne en 1892. Apparemment, la plupart sont liés, directement ou indirectement, aux intérêts industriels, financiers ou commerciaux de l'Empire français. Parmi eux, des grandes figures du négoce colonial, tel Jules Charles-Roux (1841-1918), député des Bouches-du-Rhône à partir de 1889, vice-président de la Compagnie de Suez et président, entre autres, de la Compagnie transatlantique et de la société de l'Union coloniale française, un groupe de pression financé notamment par la banque Rothschild, par la Compagnie des chemins de fer du Nord de Léon Say et par le Crédit Lyonnais d'Henri Germain. On pourrait citer aussi Edouard Aynard (1837-1913), député du Rhône, grand banquier et négociant lyonnais, dont le gendre Charles Jonnart (1857-1927), ancien directeur des Affaires algériennes au ministère de l'Intérieur, et lui aussi député à partir de 1889, exercera la présidence du Comité de l'Afrique française. Ou encore Emile Mercet, député libéral mais aussi vice-président de la Caisse nationale d'escompte de Paris et administrateur de la Banque d'Indochine, et président du premier banquet de l'Union coloniale, le 6 juin 1894. Mais la majorité des membres du Groupe colonial de la Chambre, ou de son homologue créé au Sénat par Jules Siegfried en 1898, ne sont ni des entrepreneurs, ni des négociants, ni des hommes d'affaires. Le plus souvent, ils défendent les intérêts de l'économie coloniale parce qu'elle est liée à leur circonscription électorale, à leur « terroir économique. »

Les députés de « terroir économique » sont sans doute les plus nombreux à intervenir dans les débats sur les questions industrielles ou commerciales, répondant ainsi aux préoccupations de leur électorat. C'est le cas, parmi beaucoup d'autres, du sénateur de l'Ardèche Edouard Fougeirol, qui intervient activement dans les débats parlementaires de novembre 1906, condamnant la convention douanière franco-suisse qui lèse les intérêts de l'industrie de la soie ardéchoise.<sup>21</sup> C'est aussi le cas de Justin Perchot, entrepreneur de travaux publics puis président des Forges et Ateliers de Commentry-Oissel, qui peut être considéré au début de sa carrière comme un porte-parole de son terroir économique, les basses Alpes, dont il est député en 1910 puis sénateur en 1912. Puis ce parlementaire de « terroir » devient après la guerre un patron d'envergure nationale, siégeant dans 25 sociétés, et apparaissant comme l'un des principaux porte-parole du monde patronal dans son ensemble. Proche du sénateur Alfred Mascuraud, qui a fondé le Comité Républicain du Commerce et de l'Industrie (1899), il en devient l'un des principaux dirigeants au sortir de la Grande Guerre. Avec Perchot et Mascuraud, nous entrons dans un autre univers, celui des organisations patronales, dont les parlementaires sont souvent les relais, les animateurs, voire même les fondateurs.

21. *La Réforme Economique*, 30 novembre 1906.

## LES REPRÉSENTANTS DU PATRONAT ORGANISÉ

C'est, par exemple, le sénateur de l'Aisne Eugène Touron qui a fondé l'Union des syndicats patronaux des industries textiles de France en 1901, avant de présider l'Association de l'Industrie et de l'Agriculture Française. Vice-président du Sénat de 1913 à 1916, il intervient très souvent pour défendre les intérêts patronaux, à la commission des Finances notamment, mais aussi à la tribune, à propos des accidents du travail, des retraites ouvrières et bien sûr des tarifs douaniers. Un autre filateur, le sénateur Etienne Fougère, lance l'Association Nationale d'Expansion Economique en 1915 pour encourager et défendre la production et l'exportation française. En janvier 1920, il organise un grand banquet en l'honneur des nouveaux parlementaires issus du commerce et de l'industrie.<sup>22</sup> Citons encore André Lebon, député de 1893 à 1898, ministre des Colonies (1896), multi administrateur et président fondateur de la Fédération des Industriels et Commerçants Français (1903), dont le vice-président est Florent Guillaïn, député de 1892 à 1910, lui aussi ministre des Colonies (1898), multi administrateur, vice-président du Groupe colonial de la Chambre en 1902, et surtout président de l'Union des Industries Métallurgiques et Minières (1904). Citons encore le député filateur du Nord Eugène Motte, fondateur d'une organisation patronale, l'Union du Commerce et de l'Industrie pour la Défense Sociale (1898) puis d'un parti politique, la Fédération républicaine (1903), l'un et l'autre voués à la lutte contre le Parti radical et contre les idées socialistes. Citons enfin l'imprimeur et patron de presse Louis Dubois, fondateur de la firme d'impression Prieur et Dubois et du *Journal de l'Entreprise et de l'Industrie*, devenu président de l'Union du Commerce et de l'Industrie pour la Défense Sociale en 1919, mais aussi député de la Seine depuis 1910, membre du comité directeur de la Fédération républicaine, et grand animateur du groupe parlementaire de défense des intérêts économiques de la Seine. Rapporteur du projet de loi de ratification des clauses financières du traité de Versailles, président de la Commission internationale des réparations de mai 1920 à septembre 1922, il est devenu depuis la Grande Guerre un véritable porte-parole de l'économie française.

Examinons dans la même perspective les grands parlementaires d'affaires des années 1930, selon les évaluations fournies par les annuaires financiers et compilées par des journaux : au palmarès des parlementaires administrateurs figurent André Berthelot, qui siège dans 42 sociétés malgré l'échec retentissant de sa Banque Industrielle de Chine, Frédéric François-Marsal (35), André Lebon (25), Yves Le Trocquer (21), Lazare Weiller (16), Charles Chaumet (12), Gaston Japy (10), Guy de Wendel et Etienne Clémentel (9), et enfin Paul Doumer (8). Comment classer ces parlementaires dans notre typologie des porte-parole patronaux ? C'est une tâche qui apparaît bien difficile. Ce que l'on peut d'abord observer, c'est que plus de la moitié d'entre eux ont été amenés à exercer des responsabilités ministérielles, ce qui tendrait à prouver que leur « surface » sociale les a aidés dans leur carrière politique. Mais on pourrait dire a contrario que c'est grâce à leur notoriété politique qu'ils ont été appelés à siéger, pour le prestige, dans un grand nombre de conseils d'administration.

22. Séance du 21 janvier 1920, AN 27 AS 3.



Les deux observations sont également valables, et non contradictoires, comme l'illustre la carrière de Paul Doumer, député radical, ministre des Finances (1895-1896) puis gouverneur de l'Indochine (1897-1902) avant d'entrer dans le monde des affaires, devenant multi administrateur puis président de l'Union des Industries Métallurgiques et Minières. A contrario, le banquier François-Marsal et l'industriel Clémentel sont d'abord des patrons qui sont ensuite devenus des hommes politiques. Mais l'engagement parlementaire de ces patrons s'est fait avant tout sur des bases idéologiques, politiques, patriotiques, au nom de valeurs plus que d'intérêts professionnels, encore moins d'intérêts privés. Certes, on pourrait associer Lebon et Doumer au lobby colonial, Japy et Wendel au lobby métallurgique ou François-Marsal à celui des banques. Mais ce ne sont ni des députés patrons ni des représentants de lobby, de terroir économique ou d'organisation patronale. Ce sont d'abord et avant tout des parlementaires, entrés dans la vie politique pour la défense de leurs idées et de leurs valeurs.

### **3. Modalités de l'influence**

Il est souvent bien difficile de savoir quel rôle exact a pu jouer tel ou tel parlementaire dans le processus de l'influence. D'abord, parce que son intervention ne se limite pas forcément au cadre de sa fonction, c'est-à-dire aux lieux du pouvoir exécutif. Pour un parlementaire, comme d'ailleurs pour un journaliste ou pour un avocat, il y a plusieurs façons de collaborer avec les intérêts privés. La plus passive est sans doute la participation « décorative » à un conseil d'administration. La plus voyante est sans doute l'intervention à la tribune d'une assemblée. Entre les deux, la palette est très étendue, puisqu'elle va de la collaboration à un journal patronal au rôle d'intermédiaire dans une opération de corruption, en passant par la direction d'une organisation d'influence, la participation à un groupe de pression parlementaire, l'intervention dans une commission ou encore, et c'est sans doute la forme plus répandue, la conversation discrète avec les collègues à convaincre.

#### **PRESSIION ET COLLABORATION**

On peut dire que la pression est une constante de l'influence politico-financière. C'est d'ailleurs l'une des raisons d'être des organisations patronales. A titre d'exemple, citons cette lettre « confidentielle » adressée par le Comité Central des Houillères de France aux directeurs des compagnies minières, le 25 février 1910, afin de les inciter à réagir contre le vote imminent par la Chambre d'une redevance fixe sur les mines, que le Comité juge « beaucoup trop élevée. » Il s'agit donc de provoquer une nouvelle discussion sur ce point devant la Chambre ou devant le Sénat, mais sans mettre en avant le Comité lui-même, qui a « épuisé sur ce point son rendement utile. » On suggère donc aux compagnies d'envoyer directement, et « d'extrême urgence », des lettres aux députés et sénateurs de la région avec lesquels elles ont des relations, ainsi qu'au président ou au rapporteur général du budget de la Chambre et au rapporteur général de la commission des Finances du Sénat.<sup>23</sup>

23. Archives du CCHF AN 40 AS 5 Circulaires.

Bien souvent, cette pression n'est pas nécessaire, car le parlementaire entre volontairement et spontanément dans le jeu de la collaboration. Un exemple de cette collaboration spontanée nous est fourni par une lettre envoyée le 17 décembre 1896 par le député Stephen Pichon à Henri Darcy, président du Comité Central des Houillères de France, afin de le « prévenir sans tarder que la commission qui opère en ce moment la révision quinquennale des patentes a pris hier une grave décision en ce qui concerne les mines [...] J'ai cru utile de vous prévenir, poursuit Pichon, membre de ladite commission, car il serait extrêmement dangereux que la proposition de la commission vînt sous cette forme en discussion devant la Chambre ». Dans une lettre du 3 février 1897, il informe Darcy qu'il est parvenu « hier soir à faire revenir la commission des patentes sur son vote antérieur relatif à la patente des mines, qu'elle a définitivement repoussée ».<sup>24</sup> Dans cette affaire, le parlementaire Pichon a joué un triple rôle d'informateur, de conseiller et de porte-parole.

Le 23 mars 1905, Pierre Baudin, ministre des Travaux publics, fait d'ailleurs l'éloge de cette collaboration politico-financière, lors du déjeuner mensuel de l'Union du Commerce et de l'Industrie pour la Défense Sociale. Après que Joseph Thierry, député libéral et président de l'UCIDS, l'ait eu félicité pour l'œuvre accomplie dans sa précédente fonction de rapporteur général du budget, Pierre Baudin explique à son auditoire de patrons et de parlementaires pourquoi et comment ils devaient travailler ensemble : « Les couloirs du Parlement sont la partie la plus intéressante, affirme-t-il, celle où se rencontrent les hommes de bonne volonté. C'est là que se prolongent les discussions des commissions, et c'est dans ces commissions que se réalise l'union nécessaire » entre les deux mondes, « et qui nous permet de nous rencontrer, en dehors du Parlement, dans des réunions comme celle-ci ». Mais l'influence s'exerce aussi au sein même du processus parlementaire.

#### LES COMMISSIONS

En aval de la discussion publique, l'influence patronale apparaît dans les débats des commissions, ou dans les rapports qui s'ensuivent. Voici l'exemple du projet de loi instaurant un jour de repos hebdomadaire, voté par la Chambre au début 1902, mais qui n'est examiné qu'en avril 1905 par une commission sénatoriale. C'est alors qu'intervient Robert Pinot, le secrétaire général du Comité des Forges, sans doute l'inventeur du « lobbying » en France. Il envoie une note au rapporteur de la commission, Alcide Poirrier, lui demandant une dispense pour les usines « à feu continu », c'est-à-dire les hauts fourneaux qui fonctionnent 24 heures sur 24. Sur un rapport favorable de Poirrier, « travaillé » par Pinot, la commission sénatoriale propose cette dispense.<sup>25</sup> Mais elle est désavouée par la majorité des sénateurs. Alors Pinot approche le rapporteur de la nouvelle commission, Charles Prévot, lui aussi issu du monde patronal, et qui demande à nouveau la dispense.<sup>26</sup> Finalement, la loi est donc votée, le 13 juillet 1906, avec un article 3 incluant un paragraphe spécifiant

24. Fonds du Comité Central des Houillères de France, correspondance 40 AS 85.

25. Comité des Forges, assemblée générale ordinaire, 19 mai 1905, *Rapport annuel* 1905.

26. Idem, 18 mai 1906, *Rapport annuel* 1906.

que les dispenses appliquées aux hauts fourneaux seront déterminées par un règlement d'administration publique.

Dans *Le Réveil Economique* du 26 janvier 1924, le député Emmanuel Brousse, vice-président de la commission des Finances, membre de la commission supérieure des Réformes et des Economies, se félicite que son rapport, rendu en décembre 1923, ait inspiré le projet de loi d'économie budgétaire présenté par le gouvernement Poincaré. Le député exprime sa « joie de voir triompher, après de nombreuses années et de multiples vicissitudes, l'idée qui lui est la plus chère ». Par sa voix, c'est toute la nébuleuse politico-financière qui donne ainsi son blanc-seing au président du Conseil. Il est vrai que cette approbation se manifeste en parallèle avec une campagne menée par la Confédération Générale de la Production Française, afin de « déterminer un mouvement d'opinion » en faveur de Poincaré.<sup>27</sup>

Dans le même sens, le comité directeur de l'Association de l'Industrie et de l'Agriculture Françaises n'hésite pas à inviter à sa séance du 4 juin 1924 le sénateur Jean Morel, ancien ministre des Colonies et surtout président de la commission des Douanes du Sénat, qui se réjouit à cette occasion « de la collaboration courtoise et loyale des associations professionnelles et des commissions des douanes », une collaboration qu'il juge « particulièrement indispensable dans les périodes délicates que nous traversons ».<sup>28</sup> On voit que la collaboration est étroite entre les organisations patronales et les commissions parlementaires.

#### LA TRIBUNE

A la tribune des assemblées, nombreux sont les exemples qui montrent les parlementaires intervenant en faveur des intérêts patronaux. Prenons l'exemple de Charles Reibel, secrétaire de la conférence des avocats, et qui commence sa carrière politique comme attaché au cabinet de Raymond Poincaré en 1912. Elu député de Seine-et-Oise en 1919 sur une liste du Bloc national, membre du groupe l'Alliance démocratique, il devient sous-secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil avec Millerand en février 1920, puis ministre des Régions libérées avec Poincaré de janvier 1922 à mars 1924. A priori, c'est un parlementaire technique, spécialisé dans les questions militaires. Mais il exerce aussi des fonctions d'avocat-conseil auprès de certaines firmes d'armement. Et surtout, on constate qu'à la Chambre, où il est réélu de 1924 à 1936, Reibel intervient à plusieurs reprises sur des enjeux d'affaires, notamment contre le projet d'impôt sur le capital annoncé par le Cartel des gauches. En mars 1935, il déposera même une proposition de loi, suivie d'une lettre adressée, le 24 août, au président du Conseil Laval, et demandant l'allègement des charges sur la production et les échanges. Elu sénateur en 1936, il interviendra à la Chambre haute pour condamner les occupations d'usines par les grévistes, qui, selon lui, menacent l'ordre social et la sécurité de la nation. C'est ainsi que ce ministre, avant tout patriote, s'est aussi comporté comme un porte-parole des intérêts patronaux.

27. *La Production nationale*, janvier 1924.

28. Séance du 4 juin 1924, AN 27 AS 3.

C'est aussi le cas des sénateurs René Bérenger et Emile Lenoël, qui n'ont pourtant aucun lien avec le monde patronal. Emile Lenoël est avocat. Quant à René Bérenger, s'il a prêté un temps sa notoriété au Crédit Industriel et Commercial, c'est avant tout un magistrat et un juriste, assez éloigné du monde des affaires, et beaucoup plus présent dans les sociétés philanthropiques que dans les conseils d'administration. Et cependant, en février 1884, ce sont eux qui mènent l'opposition au projet de loi sur les syndicats défendu par René Waldeck-Rousseau, en dénonçant les risques « d'un asservissement des travailleurs par les politiciens qui exploitent la classe ouvrière ».<sup>29</sup> Sans autre motivation qu'idéologique, l'avocat et le juge ont mobilisé leurs talents pour la cause patronale. De même pour Alexandre Ribot, député du Pas-de-Calais et grande figure de la famille politique libérale dans les années 1890, totalement étranger au monde patronal. Cela ne l'empêche pas en juillet 1896 de dénoncer à la Chambre le projet d'impôt sur la rente déposé par le ministre des Finances Cocher, et qui serait très préjudiciable aux milieux d'affaires, gros porteurs de rentes.<sup>30</sup> Ces exemples, parmi tant d'autres, montrent que les agents de l'influence sont souvent motivés par leur idéologie, par une certaine conception de l'État ou des rapports sociaux, qui les met en symbiose avec les intérêts patronaux. Mais ils répondent le plus souvent à la défense d'intérêts professionnels.

#### UN COMBAT EXEMPLAIRE

Les archives du Comité Central des Houillères de France nous permettent de suivre le déroulement exemplaire de l'un de ces innombrables combats parlementaires menés en faveur des milieux d'affaires. Il s'agit en l'occurrence d'un dossier crucial pour le Comité, c'est à dire la proposition de loi déposée par le député mineur Basly, le 29 mars 1900, visant à réduire la durée du travail à huit heures dans les mines. Grâce aux archives, on peut suivre, au jour le jour, les efforts déployés par le Comité et ses porte-parole pour combattre ce projet sur le terrain parlementaire.<sup>31</sup>

Le combat commence le 6 novembre 1901 lorsque Gruner, représentant le Comité, dépose devant la commission du Travail de la Chambre, chargée d'étudier la proposition Basly. A ses yeux, c'est une proposition dangereuse sous tous rapports, qui provoquera la baisse de l'extraction, la réduction du salaire ou l'augmentation du prix coûtant, donc des pertes de marchés, des licenciements, ainsi que le renchérissement du combustible pour les consommateurs. Dès le début de la discussion à la Chambre, le 29 janvier 1902, deux figures du monde politico-financier, Edouard Aynard et Florent Guillaïn, prennent la parole pour attaquer la proposition. Le grand négociant Aynard se place sur le terrain des principes : « Demain, dit-il, vous serez amenés, par la fatalité de cette première et dangereuse concession, à intervenir en faveur des ouvriers d'autres industries. » Guillaïn, président de l'Union des Industries Métallurgiques et Minières, préfère rester sur le terrain technique, indiquant que la proposition Basly provoquerait une baisse de la production de plus de 10

29. *Journal des Débats*, 1er février 1884.

30. *Idem*, 2 juillet 1896.

31. Cf. Archives du CCHF AN 40 AS 39, Dossier Durée du Travail 1902.

millions de tonnes, donc l'invasion des charbons étrangers, donc de nombreuses faillites. Ils reviennent à la charge pendant la séance du 5 février 1902, avec, cette fois, l'appui d'Eugène Motte, industriel du textile et fondateur de l'Union du Commerce et de l'Industrie pour la Défense Sociale. Cela n'empêche pas la majorité des députés de voter la proposition Basly, mais c'est peut-être là que le combat commence vraiment, car le texte va désormais être discuté au Sénat, où ses adversaires sont beaucoup plus nombreux. Le 28 février, une délégation du Comité des Houillères de France, conduite par Darcy et Gruner, est reçue par la commission sénatoriale du Travail, présidée par Richard Waddington, grand industriel du textile. Pendant plus de trois ans, les organisations patronales vont ainsi réussir à faire différer le vote de la proposition Basly, qui ne sera finalement adoptée que le 29 juin 1905, et avec des clauses très restrictives. Grâce à cet exemple, on mesure l'emprise que les milieux économiques ont pu exercer sur le monde parlementaire de la Troisième République. Parfois, on peut même se demander si cette emprise n'a pas été décisive sur le terrain politique : c'est l'exemple de la chute d'Adolphe Thiers, le 24 mai 1873.

#### UN ASSASSINAT PARLEMENTAIRE

L'histoire politique a retenu que le premier président de la Troisième République, Adolphe Thiers, a été mis en minorité par l'Assemblée nationale, le 24 mai 1873, et qu'il a présenté sa démission. On sait par ailleurs qu'il a suffi d'une courte majorité de 362 députés contre 348 pour qu'il soit battu, et que sa défaite est imputable à la défection d'un groupe d'une quinzaine de députés, le groupe Target, qui lui avaient été fidèles jusqu'à ce jour. Or, il est troublant de constater que les chefs de ce groupe, hormis Target lui-même, étaient tous des représentants du monde économique, notamment Alfred Martell, le roi du cognac, Alfred Deseilligny, neveu du grand métallurgiste Schneider, ou Eugène Caillaux, futur vice-président du Chemin de fer du PLM. Voilà d'ailleurs ce qu'écrivait Gustave Deseilligny, beau-frère d'Alfred et administrateur du Crédit Lyonnais, quelques jours avant la chute de Thiers : « Il semble démontré par les faits que la République conservatrice, telle que la comprenait Monsieur Thiers, et qui était acceptée par les gens d'affaires comme une transaction momentanément nécessaire [nous entraîne] vers la démocratie, c'est à dire vers l'inconnu [...] Il faut à la France un pouvoir énergique n'hésitant pas devant les répressions. »<sup>32</sup> La « trahison » du groupe Target reflète, plus ou moins directement, le sentiment de peur sociale qui s'est emparé d'une partie du monde des affaires au moment de franchir le pas décisif vers la république. Ce n'est pas un hasard si le duc de Broglie, appelé le lendemain par le nouveau président de la République Mac-Mahon à former le gouvernement, choisit aux Finances Pierre Magne, un proche des milieux d'affaires orléanistes, et aux Travaux Publics Alfred Deseilligny. Ce n'est pas un hasard non plus si l'on constate après la chute de Thiers une « hausse formidable de la Bourse », que la presse financière analyse ainsi : « C'est que la Bourse est conservatrice, c'est que le monde des affaires, le commerçant, l'industriel, veulent

32. Cité dans J. Bouvier, *Le Crédit Lyonnais de 1863 à 1882*, SEVPEN, p. 419, note 1.

une politique ferme, le maintien de l'ordre, la conservation du pouvoir, c'est-à-dire la sécurité du lendemain.»<sup>33</sup> Il semble bien que les intérêts d'affaires n'aient donc pas été totalement étrangers à cet « assassinat » parlementaire d'Adolphe Thiers.

On pourrait trouver d'autres exemples de ces assassinats parlementaires, perpétrés sous la pression des intérêts économiques. En 1896, le président du Conseil radical, Léon Bourgeois, subit lui aussi leur loi. Chef du gouvernement depuis novembre 1895, Léon Bourgeois commet l'erreur fatale de déposer devant les chambres le projet d'impôt progressif sur le revenu, dont les milieux d'affaires ne veulent à aucun prix. À l'issue d'un long bras de fer avec le Sénat, Léon Bourgeois est victime, le 21 avril, d'un vote de défiance de la Chambre haute.<sup>34</sup> Le projet d'impôt sur le revenu n'est que le prétexte de cette mise à mort, que le bâtonnier Henri Barboux, célèbre avocat d'affaires et président de l'Union libérale, accueille avec soulagement : « le socialisme a gouverné la France pendant six mois, et, sans le Sénat, il la gouvernerait encore », dira-t-il lors d'un discours prononcé à Lille, le 23 novembre suivant.<sup>35</sup> Succédant à Bourgeois, Jules Méline prendra bien soin d'enterrer la question de l'impôt sur le revenu.

## Conclusion

Faut-il conclure que les intérêts économiques sont tout puissants dans les assemblées de la Troisième République ? Ce serait oublier que les renversements d'alliances et de majorité obéissent d'abord à une logique politique, sinon politicienne, et que la pression des intérêts ne représente que l'un des paramètres de cette logique, parmi beaucoup d'autres. À contrario, faut-il minorer l'influence des intérêts, comme le fait Florent Guillain, député, ancien ministre et président du Comité des Forges, dans une lettre adressée en avril 1914 au grand industriel Camille Cavallier, patron de Pont-à-Mousson : « L'expérience que j'ai eu au Parlement a montré combien il est difficile de défendre avec autorité [...] les intérêts généraux des industries auxquelles je suis attaché [...] J'ai beaucoup plus d'autorité pour défendre ces intérêts généraux quand je suis hors du Parlement, quand je peux tout simplement bénéficier des amitiés et des sympathies que j'ai acquises dans le passé.»<sup>36</sup>

La vérité est entre ces deux interprétations extrêmes. La vitalité des Réunions ou des groupes d'intérêts au sein du Parlement, que ce soit pour la défense du protectionnisme, du libre-échange, de la colonisation, de l'industrie textile, métallurgique ou de la haute banque, prouve bien l'importance que les milieux d'affaires accordent à leurs porte-parole politiques. D'ailleurs, le Comité des Forges de Florent Guillain et Pinot est loin d'être indifférent à sa représentation parlementaire. En 1910, à la mort de Joseph Magnin, sénateur de Meurthe-et-Moselle, les dirigeants du Comité encouragent fortement leur ami Paul Doumer, alors président de la Chambre syndicale des constructeurs de matériel ferroviaire, à conquérir le siège vacant. Doumer

33. *Le Rentier*, 7 septembre 1873.

34. *Journal Officiel* 20-22, avril 1896.

35. *Journal des Débats*, 25 novembre 1896.

36. Fonds Camille Cavallier Pont-à-Mousson, lettre du 17 avril 1914.

finira par renoncer, pour des raisons politiques, mais il est significatif que ses amis métallurgistes soient intervenus pour le pousser.<sup>37</sup>

De même, on peut rappeler que l'Union des Intérêts Economiques, organisation patronale dirigée par le sénateur Ernest Billiet, publie le 7 décembre 1919 un supplément à son journal, *Le Réveil Economique*, titré « Les Elus et le programme économique de l'Union des Intérêts Economiques ». On y apprend que 377 députés sur les 613 qui viennent d'être élus le 30 novembre, se sont déclarés prêts à mettre ce programme en application, 35 avec des réserves, et 96 avec des doutes. Au total, c'est une très large majorité qui s'est engagée en faveur des intérêts patronaux, notamment sur les listes du Bloc national, celle de l'Union républicaine, nationale et sociale à Paris, celles de l'Union libérale démocratique, de l'Union républicaine et de l'Union nationale républicaine, c'est à dire toute la droite et le centre droit. Parmi les élus favorables, le journal de Billiet cite notamment les plus grands noms de la république modérée, tels Paul Deschanel, Albert Lebrun, Louis Marin, André Maginot, André Tardieu, Pierre-Etienne Flandin, Louis Loucheur, Etienne Clémentel, Jacques Bardoux Jules Siegfried, Charles Prévet, Louis Barthou, ainsi que des représentants éminents du monde économique, tels Auguste Isaac, Charles Chaumet, Jean Plichon, Guy et François de Wendel, Maurice de Rothschild, le marquis de Dion, le duc d'Audiffret-Pasquier et le baron Reille-Soult.

La liste est impressionnante, même si l'on doit l'interpréter avec prudence, car il ne s'agit pas d'un mandat impératif souscrit par les députés. Pour la plupart d'entre eux, c'était surtout le moyen d'obtenir des financements de l'Union des Intérêts Economiques, ou tout simplement d'éviter que le candidat adverse n'en bénéficie. Il y a un monde entre l'adhésion de principe à un programme économique, par ailleurs assez vague, et la volonté d'intervenir pour défendre ce programme. Néanmoins, on doit constater que la plupart des grands leaders politiques de la droite et du centre droit ont choisi d'accepter cet encombrant patronage, c'est-à-dire de mettre le doigt dans l'engrenage de l'influence. A tous ces parlementaires complaisants, l'éditorialiste Lucien Romier rend un hommage appuyé dans *La Journée Industrielle* du 11 avril 1924, à la veille du renouvellement de la Chambre, en consacrant son éditorial aux députés d'affaires, ceux qu'il appelle « les spécialistes », crédités d'« un effort remarquable », et qu'il « serait tout à fait fâcheux » de voir disparaître « de la Chambre prochaine ».

Bien que minoritaires, les parlementaires représentant le monde économique ont donc exercé une influence de premier plan dans les assemblées de la Troisième République. Par les réseaux de sociabilité formelle ou informelle qui les unissent au monde des affaires, par leurs liens d'amitié avec tel ou tel patron ou par leur présence dans tel ou tel conseil d'administration, par leur sensibilité aux conseils, aux sollicitations, aux pressions émanant des patrons ou des organisations patronales, par leur adhésion aux valeurs de la libre entreprise et du marché, par leur attachement à un « terroir économique » ou à un secteur professionnel, nombreux sont les parlementaires qui se sont fait l'écho des revendications patronales. Ne parlons pas de

37. Correspondance de Camille Cavallier, 11 février 1914.



la corruption, dévoilée par un scandale comme celui de la Compagnie du Panama (1892), impliquant 104 parlementaires « chéquards », soupçonnés d'avoir touché des pots-de-vin pour voter une loi favorable à des intérêts privés. Ne parlons pas du financement électoral, dont le Comité Mascuraud et l'Union des Intérêts Économiques se sont faits une spécialité. Sans incriminer la majeure partie des parlementaires, dont l'honnêteté ne fait aucun doute, il semble avéré que l'influence des intérêts économiques s'exerce en permanence sur les débats des commissions et des chambres, par le biais des lobbyistes, tel Robert Pinot, des avocats d'affaires, des parlementaires patrons, des parlementaires de « terroir économique », des membres des groupements d'intérêts, ou tout simplement de ceux qui partagent les valeurs patronales, en tout cas sur tel ou tel sujet.

Il est évident que l'influence parlementaire des décideurs économiques ne s'est pas arrêtée à la fin de la Troisième République. On peut néanmoins considérer qu'après la Seconde Guerre mondiale, l'appropriation par l'État d'une partie de l'appareil économique, dans le cadre du Welfare State, a diminué le champ de cette influence. Sous la Cinquième République, marquée par le renforcement du pouvoir exécutif, les canaux de l'influence se sont tournés vers la haute administration et vers les cabinets ministériels, délaissant quelque peu les assemblées. On peut donc considérer que la Troisième République a constitué une sorte d'âge d'or de la représentation économique et financière au Parlement. C'est donc un sujet d'études passionnant pour une histoire totale du politique, et bien des études restent à mener sur ce terrain.

## *Czech Women in the Bohemian Diet before the Enactment of Women's Suffrage (1908, 1912)*

SARKA LELKOVA

The Kingdom of Bohemia, inhabited by both Czech- and German-speaking people, was a part of the Habsburg Monarchy from 1526 until 1918. Women in Bohemia first obtained universal, direct, equal and secret suffrage in the Czechoslovak Republic immediately after World War I. The franchise law governing elections to the Bohemian Diet, valid during the monarchy at the beginning of the twentieth century, did not mention women's rights. It simply repeated a sentence from the 1861 constitution which conferred the right to vote and be elected on 'everybody' of Austrian citizenship, at least 30 years old, sane, and meeting certain conditions requiring ownership of property and status.<sup>1</sup> The franchise law did specify two additional groups who did not have the right to vote: 1) those sentenced to death and 2) those who had been declared bankrupt.<sup>2</sup> The law also determined that all those who had the right to vote also had the right to be elected to representative organs.

The law neither explicitly excluded nor included women. Czech women made use of the famous word 'everybody' and participated in elections in the 1860s and 1870s, as the prominent Czech politicians Rieger and Mattuš confirm. In 1908 and 1912, for the first time in the history of Bohemia Czech women ran for election to the Bohemian Diet.<sup>3</sup>

The sudden decision of Czech women to stand for election was provoked by the general trend of Austrian legislation. While some legal revisions of the franchise laws repeated the word 'everybody', others replaced it by the expression 'everybody of male sex'. Due to these changes women were gradually excluded from community representation (1864); they lost both the right to vote and be elected in the cities of Prague and Liberec (Reichenberg) and they were also deprived of both rights in the

1. The criteria for the division into classes were taxes and official position. For details see e.g., Helmut Rumpler and Peter Urbanitsch, *Die Habsburgermonarchie 1848-1918*, VII/1, 2, Wien 2000, 2002.

2. *Chtějí popřít poslankyni-ženě právo zasedati ve sněmu království Českého*, in *Ženský list*, 4. 7. 1912, p. 1-2.

3. *Schůze, pořádaná výborem pro volební právo žen v Praze*, in *Lada* 15. 3. 1908, p. 67, Marie Tůmová, *Pro volební právo žen*, Královo Pole u Brna 1911, p. 10.

Austrian Parliament (Reichsrat, 1907). At the beginning of the twentieth century in Bohemia then, women had kept the right to elect members of representative organs in towns and cities (except for Prague and Liberec), and had the right to vote and be elected in the Bohemian Diet.<sup>4</sup>

After the electoral reform of the Austrian Parliament in 1907, which included universal suffrage for men, the growing women's movement in Bohemia realised the threat to their existent rights posed by any possible harmonising of the laws of the Bohemian Diet in line with those of the Austrian Parliament. Therefore, Czech women decided to subvert the planned reform and stand in the 1908 election, to counter the objections to their existing rights based on arguments about women's passivity and political indifference.<sup>5</sup> The first political party to put up a female candidate, the writer and journalist Karla Máchová, was the Social Democratic Party, supported by the Progressive Party.<sup>6</sup> The second candidate was an independent politician and teacher, Marie Tůmová, supported by the Committee for Women's Franchise.<sup>7</sup> The third candidate, once again a teacher, Bořena Zelinková, who belonged to the Party of State Rights (Staatsrechtliche Partei), resigned before the election.<sup>8</sup> The government let things take their course because Austrian law did not prohibit women's participation in political parties. Before the election the government only declared women's indirect votes invalid, which was interpreted as the confirmation of their right to the direct vote, yet surprisingly enough, it did not attempt to cast doubt on women's right to be elected.<sup>9</sup> None of the female candidates were elected, there being thereby no discussion on the legitimacy of women's nominations and all the votes in favour of women were duly counted and registered. The results achieved by the women candidates were not however, negligible. The first social democratic nominee, Karla Máchová, received 10% of the votes in her constituency; the independent candidate Marie Tůmová obtained almost 17%.<sup>10</sup> The decisive breakthrough for women's participation in elections to the Bohemian Diet took place in 1912 after the death of a member of the Diet, Václav Škarda. The planned electoral law reform to the detriment of women had not yet been accepted. The reason for the delay was the German obstruction of the Bohemian Diet which had made par-

4. *Chtějí popřít poslankyni-ženě právo zasedati ve sněmu království Českého*, in *Ženský list*, 4. 7. 1912, p. 1-2, *Velká manifestace žen a dívek národně sociálních za volební právo žen*, in *Ženské snahy* 3. 8. 1912, s. 1-2.

5. *Schůze, pořádaná výborem pro volební právo žen v Praze*, in *Lada* 15. 3. 1908, p. 67.

6. Karla Máchová was a candidate for the Praha-Holešovice-Hradčany-Vyšehrad constituency. *První česká kandidátka poslaneckví na český zemský sněm*, in *Ženský obzor*, no. 3, p. 52.

7. Marie Tůmová stood for the Vysoké Mýto-Skuteč-Hlinsko constituency.

8. *České ženské politické hnutí*, in *Ženský obzor* no. 4, p. 69-70, *K volbám do zemského sněmu království Českého*, in *Ženský svět*, 5. 2. 1908, p. 44-45.

9. *Schůze, pořádaná výborem pro volební právo žen v Praze*, in *Lada* 15. 3. 1908, p. 67.

10. *Schůze, pořádaná výborem pro volební právo žen v Praze*, in *Lada* 15. 3. 1908, p. 67.

Pavla Horská, *Naše prababičky*, Praha 1999, s. 110.

9. *Volební právo žen*, in *Ženský svět* 5. 2. 1908, p. 44.

10. *Volby v Čechách*, in *Čas*, 29. 2. 1908, p. 4, 4. 3. 1908, p. 3-4. [continue →]

liamentary debates impossible since the last elections in 1908. Czech political parties used the fact that 'everybody' could still be elected to the Bohemian Diet and agreed on a plan to support one common female candidate for the by-election in the Mladá Boleslav-Nymburk constituency in 1912. This time the dream of the women's movement was to come true.

The writer Božena Viková-Kunětická, was elected to the Bohemian Diet. In the end she was not a nominee of all Czech political parties. She stood only for the Czech national liberal party (the so called Young Czechs), yet she also managed to draw the support of several other parties in her electioneering campaign (Masaryk's Realists, the National Socialists and the State Rights Progressive Party).<sup>11</sup>

Her election was a complicated case. The community councillors of her constituency, though Young Czechs themselves, contested the legality of a woman's election to the Bohemian Diet<sup>12</sup> and ran their own candidate against Božena Viková-Kunětická, the Young Czech Mayor of Mladá Boleslav, Mr. Bohumil Matoušek. The Social Democrats responded with the nomination of their own female candidate Karla Máchová, known from the elections in 1908.<sup>13</sup> In the end all three took part

---

→

| <i>Karla Máchová</i>          | <i>first round results</i> | <i>second round results</i> |
|-------------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| <i>name</i>                   | <i>number of votes</i>     | <i>number of votes</i>      |
| Ferdinand Schiller            | 1.131                      | 1.387                       |
| Jan Kaftan                    | 1.218                      | 1.423                       |
| František Soukup              | 593                        | 536                         |
| František Hanzlíček           | 495                        | 48                          |
| <b>Karla Machová</b>          | <b>493</b>                 | <b>491</b>                  |
| A. Jakubička                  | 493                        | 50                          |
| Šmucler                       | 156                        | 11                          |
| Josef Krause                  | 143                        | -                           |
| Albert Stieber v. Stürzenfeld | 142                        | -                           |
| Karel Bittnar                 | 140                        | 8                           |
| Dr. Srb                       | 5                          | -                           |
| Dr. Cyril Horáček             | 2                          | -                           |

---

*Marie Tůmová*

---

| <i>name</i>         | <i>number of votes</i> |
|---------------------|------------------------|
| Antonín Tůma        | 726                    |
| František Horák     | 221                    |
| <b>Marie Tůmová</b> | <b>119</b>             |
| František Novák     | 49                     |

---

11. Božena Viková-Kunětická, in *Ženský obzor*, no. 24, p. 124, *Paní Božena Viková-Kunětická před svými voliči v Nymburce*, in *Lada* 1. 7. 1912, p. 153.

12. *Mladočeská kandidatura ženy do sněmu*, in *Ženský list*, 23. 5. 1912, p. 4-5.

13. *Manifestace za politická práva žen*, in *Ženský list*, 23. 5. 1912, p. 1.

in the election in June 1912 and Božena Viková-Kunětická received the majority of the votes. In the run off election the other contenders withdrew.<sup>14</sup> The government did not recognize the results of the elections as they had done in 1908. Bohemian Governor (Statthalter) Count Franz Thun was an opponent of women's right to be elected to representative organs. He refused to authorise Božena Viková-Kunětická to enter the Diet. Simultaneously, he stressed that even if he did, her election would still be invalid.<sup>15</sup> Governor Thun came to his private conclusion that the election was not valid, because the existing legal system in Bohemia did not acknowledge it. All politicians, including women, knew that the decisive word 'everybody' appeared in the law only because in 1861, when it was written, no one had ever considered the possibility that a woman might be elected to the Diet.<sup>16</sup> In the opinion of Prince Thun only the Diet itself could decide about validity or otherwise of the election. But the Diet had been obstructed since 1908 and was unable to devote itself to other questions before the national controversies between the Czechs and the Germans were settled. Therefore another attempt to solve the situation was made by shifting responsibility to the election committee. The committee had been informed before the election that women were not electable, but it made a statement claiming that the existing laws were insufficient on this issue and had to be amended (*novelizovat*). The committee was reluctant to undertake any legal decision and limited itself to counting the votes.<sup>17</sup> The question of the validity of the election of Božena Viková-Kunětická was finally left, as Governor Thun had suggested, to the obstructed Diet.<sup>18</sup> The Czech political parties insisted on electoral reform as the first item on the agenda, which would, among others, solve the question of women's suffrage. The German parties, on the other hand, insisted on the national compromise first and refused to tolerate any changes in the order of the agenda.<sup>19</sup> The national question between the Czechs and the Germans, which prevented debate on the election of Božena Viková-Kunětická, for the time being, was the main concern of her election campaign. In contrast to the female nominees in the previous elections in 1908,

14.

|                                | <i>First round results</i> | <i>Second round results</i> |
|--------------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| <i>Name</i>                    | <i>number of votes</i>     | <i>number of votes</i>      |
| <b>Božena Viková-Kunětická</b> | <b>850</b>                 | <b>1.161</b>                |
| Bohumil Matoušek               | 769                        | withdrew                    |
| Karla Máchová                  | 415                        | withdrew                    |

Božena Viková-Kunětická was supported by five political parties in the second round (Young Czechs, National Socialists, Social Democrats, the Progressive Party and the State Rights Progressive Party). Her adversaries were Christians and Old Czechs.

Čemu nás učí volby na Mladoboleslavsku a Nymbursku, in *Ženský list* 13. 6. 1912, p. 1-2.

15. *Žena v Čechách poslancem*, in *Ženský obzor* 1912, no. 6, p. 181-184.

16. *Nynější stav volebního práva žen v Čechách*, in *Ženský svět*, 20. 5. 1912, p. 132-134.

17. *Žena v Čechách poslancem*, in *Ženský obzor* 1912, no. 6, p. 181-184.

18. *Uznání poslance mandátu paní Vikové-Kunětické*, in *Ženský obzor*, no. 1, 1913, p. 30-31.

*Z království*, in *Moravská orlice*, 10. 1. 1913, p. 1.

19. *Volební oprava v Čechách*, in *Moravská orlice*, 18. 1. 1913, p. 1-3.

Božena Viková-Kunětická was not a feminist struggling for the rights of women, but a Czech opponent of the German Viennese government. After her election she said: 'My election as a member of the Bohemian Diet is not a success of feminism and was not undertaken in this sense. It is even less the international manifestation of the success of the women's movement. The election of a woman in Bohemia is mainly the protest against the Austrian government which is going to cancel the old active and passive electoral right...' In her opinion the Austrian government wanted the Czech nation to have as little representation as possible in the representative organs and wanted to prevent Czech women from becoming national political workers.<sup>20</sup> This quotation shows how far from feminism, stressing the equal political rights of both men and women, the first elected female member of the Bohemian Diet was. She rejected the arguments derived from the demand for equality of the sexes. Instead she defined women as an underrepresented social group, not dissimilar to workers. All members of a national society were for her citizens in the first place. From the political point of view she was a Czech patriot and a democrat.<sup>21</sup> It was mainly democrats, not nationally prominent parties, that sent her congratulations on her election, expressing joy about the democratic attitude of men to the equality of all.<sup>22</sup>

In her literary writing, Božena Viková-Kunětická was similarly ungiven to feminist arguments, even though she fought for the right of all women, even the unmarried, to motherhood. Therefore, we see that neither in her politics nor in her writing did she use the feminist argument of the equality of sexes, which she compared to trying to explain to the well-fed, how hungry the poor were.<sup>23</sup> She found the causes of the women's movement in the smaller number of men in comparison with women. From her point of view, the superfluous women could not find shelter at the family hearth and had to take care of themselves. Although they were capable of bringing up and educating children very well since they had strong characters and steady will, their qualities were not appreciated by society. Social discrimination

20. Vladimír Minařík: *Božena Viková-Kunětická*, Praha 1932, p. 8, a quotation from her speech in September 1912 in Munich at a congress for women's suffrage. 'Toto mé zvolení za poslance sněmu království Českého není vlastně úspěchem čistě feministickým a nebylo také v jeho smyslu voličstvem provedeno. Tim méně je projevem mezinárodním za úspěchy ženského hnutí vůbec. Zvolení ženy v Čechách jest hlavně protestem proti vládě rakouské, která staré aktivní i pasivní právo žen, datující se od roku 1861, hodlá při změně volebního řádu pro sněm království Českého zrušiti tak, aby žena ve svém rozkvětu kulturním i sociálním nemohla prakticky starého volebního práva užívat, ačkoliv právě v posledním desetiletí nabylo pro ni netušeného významu.'

21. Ondřej Kypr: *Ženy do parlamentů?*, Jihlava 1912, p. 5.

22. Literární archiv Památníku národního písemnictví (Literary Archive of the Journal of National Literature), Papers of Božena Viková-Kunětická, box 1, a letter from Fr. Cajthaml 14. 6. 1912 ('...your election is the manifestation of the democratic attitude of all men regardless of their political orientation, who not only with their words, but also with their deeds recognize a woman as an equal authority.');

box 2, a letter from Jindřich Metelka 14. 6. 1912 ('I wish we... could enter the Diet and shake hands...') and from Karel Pippich 6. 6. 1912 ('Warm affection from us, all men of free outlook and genuine feeling, with a desire for freedom and for the broadest liberty for men and women equally, to be at your side and accompany you in your election campaign.')

23. Ondřej Kypr: *Ženy do parlamentů?*, Jihlava 1912, p. 5.

seemed to her just as illogical as the political deprivation of women and the unequal rights of nations under the monarchy.<sup>24</sup> Analysis of the 'non-feminism' of Božena Viková-Kunětická does not, however contribute to explaining a subsequent event. Approximately one year after her election to the Bohemian Diet she resigned her position as a member of the Diet. Her reasons were of a political nature. She attacked her own party, the Young Czechs, and reproached it with excessive materialism.<sup>25</sup> She was asked not to leave without a fight, and told that the issue of women's suffrage would be endangered; that she should be more willing to compromise because she could not expect to achieve her goals alone without the support of a political party. Viková-Kunětická was unpersuaded, though, and resigned.<sup>26</sup> Thus, the parliamentary story of women standing for election and being elected to the Bohemian Diet before women's suffrage ended without an end. In spite of that, both women feminists and non-feminists attracted attention as a potential political force. The new constitution of 1918 no longer classified women among children, criminals, the bankrupt and the insane, and did finally enfranchise them.

24. Literární archiv Památníku národního písemnictví (Literary Archive of the Journal of National Literature), Papers of Božena Viková-Kunětická, box 5, a letter to Matěj Anastáz Šimáček, s.d.

25. *Manifestace za uznání ženského poslance*, in *Ženský obzor*, no. 3, 1913, p. 88-89.

26. Literární archiv Památníku národního písemnictví (Literary Archive of the Journal of National Literature), Papers of Božena Viková-Kunětická, box 2, a letter from Bohumil Němec 10. 5. 1913.



## *Politicians in Castile and Leon (1983-1995): a prosopographic proposal*

JOSÉ-VIDAL PELAZ LÓPEZ AND PABLO PÉREZ LÓPEZ, *University of Valladolid*

### **I. Prosopography and contemporary history: The case of Castile and Leon**

The end of the present year 2003 will coincide with the 25<sup>th</sup> anniversary of the ratification of the Spanish Constitutional Charter currently in force. The Constitution has led to the development of a new political elite since December 1978; in particular, new regional political classes have emerged under the aegis of the Autonomous Communities that the Spanish territory was divided into. In effect, the Transition period implied not only the passage from dictatorship to democracy but also an enormous transfer of power from the centre to the periphery which was subsequently reflected in an intricate political and administrative network at regional level. It is now a quarter of a century since the Constitution's promulgation, another twenty-five years since Castile and Leon was granted a pre-autonomous regime and twenty years since the first autonomous elections took place there; sufficient time to provide historical perspective for a first study of the rise and growth of the region's political class.

Spanish historiography is presently witnessing a flourishing of historical research on contemporary Spain, in the understanding that recent history is just as valid as ancient history. Also evident is a resurgence of long-lagging-behind, harshly-criticised political history. This branch places special emphasis on the role of individuals as active agents in the course of events. In addition, by resorting to the concept of political culture, it combines qualitative methods with quantitative techniques such as those applied to election results and party sociology. Among those studying these areas in great detail, two are especially worthy of mention: Lawrence Stone has advanced a more narrative way of writing history, and René Remond has devoted himself to France's political history. Thus, the energies that are being directed into refashioning political history as a whole focus on a wide, anthropological perspective of the history of power: its forms, relations, instruments, institutions, discourse, and protagonists.

This panorama of historiographical renewal pays special attention to prosopographic studies. As early as the 1920s prosopography was used to deepen man's understanding of political history; soon it served social history purposes and was accordingly applied to all sorts of groups in society. Nowadays, prosopography is

aimed at interpreting the internal relations of a collective subject. As Pedro Carasa has pointed out, it is about presenting the 'true social history of politics'. After the historiographical crisis resulting from the end of the Cold War in 1989, prosopography has been formulated as an interdisciplinary meeting place contemplating sociology and political sciences from the local point of view.

A prosopographic project focusing on the political classes of Castile and Leon seems most appropriate, especially in the light of the scarcity of pertinent, accessible bibliography on the issue. Whereas it cannot be denied that social and historical research on the politicians of the transition and constitutional periods has taken place both at national level and in some Autonomous Communities, none has specifically centred on Castile and Leon.

The forerunners of prosopography in our region can be classified according to two different criteria. Firstly, the surveys of the Castilian political elites during the Borbón Restoration (1876-1923), which as of 1990 have been carried out by a joint research group drawn from the Universities of Valladolid, Burgos and Salamanca, directed by Pedro Carasa.<sup>1</sup> To begin with, an analysis of Parliamentarians from Castile and Leon was presented; this study was then completed with a new project on local politicians. The publications resulting from this venture are listed at the end of this paper; their relevance to our purpose lies in their methodological approach and their feasibility as starting points for further comparative studies.

Secondly, studies of politics and politicians from the transition years to our present days produced by sociologists, historians, political scientists and journalists. Broadly speaking, the most conspicuous feature of the history of Castile and Leon over the last twenty-five years is the lack of serious, solid monographs. This historiographical vacuum contrasts with the already ample bibliography on the Spanish Transition; and the difference becomes even more obvious when the works focusing on this region are compared with those on the Basque Country, Catalonia or Galicia. There are no specific studies then, of political groups in Castile and Leon, although some publications dealing with the life, organisation and development of these parties at national level do provide useful information and perspectives. As to the sociology of elections, state-centred studies do share the podium with specific studies on Castile and Leon. Last, but not least, in terms of our purposes here, it can be said that the protagonists of political life in Castile and Leon over the last twenty-five years have not yet been the subjects of systematic study.

However, there is one worthy exception: a project entitled *Veinte años de política en Castilla y León (1978-1998)* directed by Pablo Pérez López and financed by the *Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León* (the regional educational and cultural authority) between 1997 and 1999.<sup>2</sup> Comprising systematic gathering and

1. Namely, *Elites castellanas de la Restauración. Un estudio de prosopografía regional* and *Poder local en Castilla. Alcaldes y gobierno municipal durante la Restauración 1875-1923*. Both projects were financed by the Dirección General de Investigación Científica y Técnica (DGICYT) and took place over the 1990-1993 (PB90-0513) and 1995-1998 (PB94/1120), periods, respectively.

2. The interdisciplinary team comprised Dr. Pérez López, José-Vidal Pelaz López, Hermenegildo Fernández Abascal, Julia Fernández de la Mora, Azucena Román Ortega, Ana Negro Macho and Mariano González Clavero.

processing of data on the region's political activities (mainly political parties, election results and budgetary and spending policies), its results will soon come to light in the shape of an *Atlas electoral de Castilla y León*, now in the final stages of preparation. The project described in this article is but an offshoot of this previous project. In effect, it has been designed to complete and culminate the outline of the political class of Castile and Leon on which work started in 1997.

## **II. Towards characterisation of a regional political class**

Lawrence Stone provides a description of the objectives of prosopography as the retrospective investigation of those features which are shared by the historical protagonists of a sample group. By collectively analysing a series of uniform variables drawn from their life records (especially birth, death, marriage, family, social extraction, inherited status, residence, upbringing, personal assets, occupation, economic activities, religion and education), a 'universe of analysis' is established, a series of standardised questions formulated, gathered information combined, examined and cross-checked in a search for significant new variables. Since the contrast between political and social aspects of history, which has often led to exclusiveness and domination, must be overcome once and for all, prosopography is proposed as a useful tool in that it combines individual and collective elements, political, economic and social power.

Our project *Veinte años de política en Castilla y León 1978-1998* provides detailed information on several aspects of politics in Castile and Leon, especially as far as political parties and programmes are concerned. Data are therefore available on party agendas, organisation and management, congresses, leadership and rank and file members. We also know the results of each of the elections which took place during the period.<sup>3</sup> These details lay the foundations for a deeper description of Castile and Leon's political representatives from 1977 to 2003. The sample for analysis comprises the members of both the regional and national Parliaments, that is, regional representatives and national deputies and senators. Together they form a group of about 800 or 900 members (excluding re-sittings, since the total number of seats surpasses 1,100) distributed as follows: around 350 are *procuradores* or representatives in the regional, autonomous Parliament (*Cortes autonómicas*); 250 are deputies or *diputados* (in the Lower Chamber of the National Parliament); 200 are senators (*senadores*). Studying both regional and national representation allows for more accurate description of this political class; also, continuities and breakages may be more easily traced and thus the evolution of their *cursus honorum* better assessed. Obviously, comparisons may also be made between one group and the other and differences and similarities noted. All information is gathered and stored in a specially-designed computer database which will prove indispensable when tackling the two main objectives of this project: preparation of a bibliographical dictionary of parliamentarians and publication of a monograph containing our overall conclusions on the politicians of Castile and Leon.

3. See our paper 'Las elecciones a las Cortes de Castilla y León (1983-1999)', also included in this volume.

This paper is then but the first stage of a research project; it focuses on the candidates elected to the regional Parliament in 1983, 1987, 1991 and 1995. These constitute a group of 240 individuals (see Appendix) including not only those actually elected but also those who eventually appeared or disappeared from the *Cortes* due to resignation, decease, legal prohibitions on holding other positions at the same time, or other causes. Further information is provided in the case of *procuradores* subsequently occupying a seat in the Spanish national Parliament – an indicator of political progress from the regional to the national arena.

The sources consulted for this study include: *Archivo del Congreso*, *Archivo del Senado*, *Archivo de las Cortes de Castilla y León*, archives of the main political parties: PSOE (*Partido Socialista Obrero Español*), PCE (*Partido Comunista de España*, nowadays a member of the coalition *Izquierda Unida*, IU), PP (*Partido Popular*, formerly *Alianza Popular*, AP), and UCD (*Unión de Centro Democrático*). In the case of UCD, the provincial historical archives of Soria and Zamora have proved particularly useful. Also important were the archives of the *Fundación Pablo Iglesias*, local, regional and national newspapers and periodicals, and the funds of the public libraries of Castile and Leon, the *Biblioteca Nacional* in Madrid, the *Biblioteca de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial* (the library of the regional president's office) and the *Biblioteca del Congreso*.

Below follow the main features of the data on the *procuradores* of Castile and Leon for the period 1983-1995. The information has been divided into two specific categories:

1. *Personal and socio-occupational details*: including sex, date and place of birth, the number of representatives born in or outside the region, and finally, social and occupational extraction.

2. *Political details*: this section has been divided into a further three categories. The first deals with the origins of their power (that is, whether they had previously held other important positions); the second concerns their time in power, and the third deals with the impact and visibility of that power. This explains why posts in the local and provincial governments can be considered as a school and launching pad for a political career in the regional parliament. Secondly, the duration of the representatives' period in regional power is studied by tracing their careers term after term. Finally, the number eventually becoming deputies or senators in the national Parliament is noted and, when applicable, the number eventually occupying important posts in regional or national government.

### III. Socio-occupational features

#### 1. SEX

TABLE 1: DISTRIBUTION OF AP / PP REPRESENTATIVES ACCORDING TO SEX (1983-1995) (%)

|        | 1983 | 1987 | 1991 | 1995 | Total |
|--------|------|------|------|------|-------|
| Male   | 100  | 92.3 | 88   | 85.5 | 91.4  |
| Female | -    | 7.7  | 12   | 14.5 | 8.6   |

TABLE 2: DISTRIBUTION OF PSOE REPRESENTATIVES ACCORDING TO SEX (1983-1995) (%)

|        | 1983 | 1987 | 1991 | 1995 | Total |
|--------|------|------|------|------|-------|
| Male   | 95.2 | 97.2 | 84.6 | 70   | 86.8  |
| Female | 4.8  | 2.8  | 15.4 | 30   | 13.2  |

TABLE 3: DISTRIBUTION OF TOTAL REPRESENTATIVES ACCORDING TO SEX (1983-1995) (%)

|        | 1983 | 1987 | 1991 | 1995 | Total |
|--------|------|------|------|------|-------|
| Male   | 97.6 | 95.7 | 87.4 | 80.2 | 86.7  |
| Female | 2.4  | 4.3  | 12.6 | 19.8 | 13.3  |

No female representatives were among CDS (*Centro Democrático y Social*)'s nineteen seats in 1987 (or among its five seats in 1991). The same applies to IU (*Izquierda Unida*) in 1991 and 1995 (1 and 5 representatives respectively). As for UPL (separatist *Unión del Pueblo Leonés*), one of its two representatives in 1995 was a woman (though she eventually stood as an independent).

#### 2. PLACE OF BIRTH

TABLE 4: PLACE OF BIRTH OF AP / PP REPRESENTATIVES (1983-1995) (%)

|                    | 1983 | 1987 | 1991 | Total |
|--------------------|------|------|------|-------|
| Within the region  | 73   | 75   | 86   | 78    |
| Outside the region | 27   | 25   | 14   | 22    |

No information is available on the 1995 election

TABLE 5: PLACE OF BIRTH OF PSOE REPRESENTATIVES (1983-1995) (%)

|                    | 1983 | 1987 | 1991 | Total |
|--------------------|------|------|------|-------|
| Within the region  | 85.4 | 76.5 | 86.8 | 82.9  |
| Outside the region | 14.6 | 23.5 | 13.2 | 17.1  |

TABLE 6: PLACE OF BIRTH OF CDS REPRESENTATIVES (1983-1995) (%)

|                    | 1983 | 1987 | 1991 | Total |
|--------------------|------|------|------|-------|
| Within the region  | 100  | 94.4 | 100  | 98.1  |
| Outside the region | -    | 5.6  | -    | 1.9   |

TABLE 7: PLACE OF BIRTH OF TOTAL REPRESENTATIVES (1983-1995)%

|                    | 1983 | 1987 | 1991 | Total |
|--------------------|------|------|------|-------|
| Within the region  | 80.2 | 79.3 | 87.2 | 82.2  |
| Outside the region | 19.8 | 20.7 | 12.8 | 17.8  |

### 3. AGE

TABLE 8: EVOLUTION OF AGE GROUPS AMONG AP / PP REPRESENTATIVES (1983-1995) (%)

|          | 1983 | 1987 | 1991 | 1995 |
|----------|------|------|------|------|
| Up to 30 | 5.4  | 10.8 | 2    | -    |
| 31-40    | 16.2 | 5.4  | 16   | 12.7 |
| 41-50    | 43.2 | 45.9 | 46   | 34.5 |
| 51-60    | 35.2 | 32.5 | 32   | 38.2 |
| 61-70    | -    | 5.4  | 4    | 14.6 |

TABLE 9: EVOLUTION OF AGE GROUPS AMONG PSOE REPRESENTATIVES (1983-1995) (%)

|          | 1983 | 1987 | 1991 | 1995 |
|----------|------|------|------|------|
| Up to 30 | 12.2 | 2.9  | 2.6  | -    |
| 31-40    | 48.8 | 51.4 | 48.7 | 24.1 |
| 41-50    | 24.4 | 37.1 | 35.9 | 51.7 |
| 51-60    | 9.7  | 5.7  | 12.8 | 20.7 |
| 61-70    | 4.9  | 2.9  | -    | 3.5  |

TABLE 10: EVOLUTION OF AGE GROUPS AMONG CDS REPRESENTATIVES (1983-1995) (%)

|          | 1983 | 1987 | 1991 | 1995 |
|----------|------|------|------|------|
| Up to 30 | 50   | -    | -    | -    |
| 31-40    | -    | 36.8 | 20   | -    |
| 41-50    | 50   | 47.4 | 40   | -    |
| 51-60    | -    | 15.8 | 40   | -    |
| 61-70    | -    | -    | -    | -    |

TABLE 11: EVOLUTION OF AGE GROUPS AMONG TOTAL REPRESENTATIVES (1983-1995) (%)

|          | 1983 | 1987 | 1991 | 1995 |
|----------|------|------|------|------|
| Up to 30 | 9.9  | 5.5  | 2.1  | -    |
| 31-40    | 32.1 | 29.7 | 29.5 | 18   |
| 41-50    | 33.3 | 42.9 | 42.1 | 41.6 |
| 51-60    | 22.2 | 18.7 | 24.2 | 30.3 |
| 61-70    | 2.5  | 3.4  | 2.1  | 10.1 |

#### 4. OCCUPATION

TABLE 12: OCCUPATION OF AP / PP REPRESENTATIVES (1983-1995) (%)

|                                               | 1983 | 1987 | 1991 | 1995 | Total |
|-----------------------------------------------|------|------|------|------|-------|
| Lawyers                                       | 5    | 7.7  | 8    | 12.7 | 8.3   |
| Senior civil servants or government employees | 12.5 | 12.8 | 6    | 5.4  | 9.2   |
| Civil servants or government employees        | 7.5  | 23.1 | 14   | 18.2 | 15.7  |
| Entrepreneurs                                 | 20   | 15.4 | 12   | 12.7 | 15    |
| Workers                                       | -    | -    | 2    | 1.8  | 0.9   |
| Agriculture                                   | 12.5 | 2.6  | 14   | 14.5 | 11    |
| Lecturers                                     | 12.5 | 7.7  | 10   | 10.9 | 10.3  |
| Teachers                                      | 2.5  | 2.6  | 10   | 9.1  | 6.1   |
| Service sector                                | 17.5 | 20.5 | 18   | 10.9 | 16.7  |
| Other/No answer                               | 10   | 7.7  | 6    | 3.6  | 6.8   |

TABLE 13: OCCUPATION OF PSOE REPRESENTATIVES (1983-1995) (%)

|                                               | 1983 | 1987 | 1991 | 1995 | Total |
|-----------------------------------------------|------|------|------|------|-------|
| Lawyers                                       | 7.1  | 2.8  | 2.6  | -    | 3.1   |
| Senior civil servants or government employees | -    | 2.8  | 2.6  | 3.3  | 2.2   |
| Civil servants or government employees        | 7.1  | 5.7  | 7.7  | 20   | 10.1  |
| Entrepreneurs                                 | 21.4 | 14.3 | 10.2 | 3.3  | 12.3  |
| Workers                                       | -    | 2.8  | 2.6  | 6.7  | 3     |
| Agriculture                                   | 5    | 8.6  | 5.1  | -    | 4.7   |
| Lecturers                                     | 11.9 | 22.8 | 7.7  | 6.7  | 12.3  |
| Teachers                                      | 23.8 | 20   | 25.6 | 26.7 | 24    |
| Service sector                                | 16.7 | 20   | 28.2 | 26.7 | 22.9  |
| Other/No answer                               | 7.1  | -    | 7.7  | 6.7  | 5.4   |



TABLE 14: OCCUPATION OF CDS REPRESENTATIVES (1983-1995) (%)

|                                                  | 1983 | 1987 | 1991 | 1995 | Total |
|--------------------------------------------------|------|------|------|------|-------|
| Lawyers                                          | -    | 10.5 | -    |      |       |
| Senior civil servants<br>or government employees | -    | -    | -    |      |       |
| Civil servants or<br>government employees        | -    | 31.6 | 60   |      |       |
| Entrepreneurs                                    | 50   | 21.1 | -    |      |       |
| Workers                                          | -    | -    | -    |      |       |
| Agriculture                                      | -    | 5.3  | -    |      |       |
| Lecturers                                        | -    | -    | -    |      |       |
| Teachers                                         | -    | 10.5 | 20   |      |       |
| Service sector                                   | 50   | 15.8 | 20   |      |       |
| Other/No answer                                  | -    | 5.3  | -    |      |       |

Of IU's four representatives in 1995, one was a lawyer, another was a civil servant, the third was a worker and the fourth worked in the service sector.

TABLE 15: OCCUPATION OF TOTAL NUMBER OF REPRESENTATIVES (1983-1995) (%)

|                                                  | 1983 | 1987 | 1991 | 1995 | Total |
|--------------------------------------------------|------|------|------|------|-------|
| Lawyers                                          | 5.9  | 6.4  | 5.3  | 9.9  | 6.9   |
| Senior civil servants<br>or government employees | 5.9  | 6.4  | 4.2  | 4.4  | 5.2   |
| Civil servants<br>or government employees        | 7.1  | 18.3 | 13.7 | 18.6 | 14.4  |
| Entrepreneurs                                    | 21.4 | 16.1 | 10.5 | 8.8  | 14.2  |
| Workers                                          | -    | 1.1  | 2.2  | 4.4  | 1.9   |
| Agriculture                                      | 8.3  | 5.4  | 9.5  | 8.8  | 10.2  |
| Lecturers                                        | 11.9 | 11.8 | 8.4  | 8.8  | 10.2  |
| Teachers                                         | 13.1 | 10.7 | 16.8 | 15.4 | 14    |
| Service sector                                   | 17.8 | 19.3 | 23.1 | 16.5 | 19.2  |
| Other/No answer                                  | 8.3  | 4.3  | 6.3  | 4.4  | 5.8   |

## IV. Political details

### 1. THE ORIGINS OF POWER

TABLE 16: AP/PP REPRESENTATIVES HOLDING OFFICE IN LOCAL OR PROVINCIAL GOVERNMENT (1983-1995) (%)

|                                    | 1983 | 1987 | 1991 | 1995 | Total |
|------------------------------------|------|------|------|------|-------|
| Local councillor                   | 10   | 48.7 | 54   | 50.9 | 40.9  |
| Provincial councillor              | 2.5  | 25.6 | 26   | 23.6 | 19.4  |
| Mayor                              | 2.5  | 23.1 | 42   | 38.2 | 26.4  |
| President of provincial<br>council | 2.5  | 7.7  | 4    | 3.6  | 4.5   |

TABLE 17: PSOE REPRESENTATIVES HOLDING OFFICE IN LOCAL OR PROVINCIAL GOVERNMENT (1983-1995) (%)

|                                 | 1983 | 1987 | 1991 | 1995 | Total |
|---------------------------------|------|------|------|------|-------|
| Local councillor                | 28.6 | 54.3 | 38.5 | 50   | 42.8  |
| Provincial councillor           | 7.1  | 8.6  | 10.2 | 13.3 | 9.8   |
| Mayor                           | 11.9 | 17.1 | 17.9 | 23.3 | 17.5  |
| President of provincial council | -    | -    | -    | -    | -     |

TABLE 18: CDS REPRESENTATIVES HOLDING OFFICE IN LOCAL OR PROVINCIAL GOVERNMENT (1983-1995) (%)

|                                 | 1983 | 1987 | 1991 | 1995 | Total |
|---------------------------------|------|------|------|------|-------|
| Local councillor                |      | 26.3 |      |      |       |
| Provincial councillor           |      | 26.3 |      |      |       |
| Mayor                           |      | 21.1 |      |      |       |
| President of provincial council |      | 15.8 |      |      |       |

TABLE 19: REPRESENTATIVES HOLDING OFFICE IN LOCAL OR PROVINCIAL GOVERNMENT (1983-1995) (%)

|                                 | 1983 | 1987 | 1991 | 1995 | Total |
|---------------------------------|------|------|------|------|-------|
| Local councillor                | 19   | 45.2 | 45.3 | 48.4 | 39.5  |
| Provincial councillor           | 5.6  | 19.4 | 18.9 | 19.8 | 15.9  |
| Mayor                           | 7.1  | 20.4 | 29.5 | 30.8 | 22    |
| President of provincial council | 2.4  | 6.5  | 2.1  | 2.2  | 3.3   |

## 2. TIME IN POWER

TABLE 20: DURATION OF SEAT OCCUPANCY (1983-1995) (%)

|             | AP/PP | PSOE | CDS | IU | Total |
|-------------|-------|------|-----|----|-------|
| One term    | 64.2  | 60.9 | 75  | 75 | 64.4  |
| Two terms   | 25    | 25   | 20  | 25 | 24.3  |
| Three terms | 8.3   | 7.6  | 5   | -  | 7.5   |
| Four terms  | 2.5   | 6.5  | -   | -  | 3.8   |

### 3. IMPACT AND VISIBILITY OF POWER

TABLE 21: REPRESENTATIVES WHO WERE ALSO DEPUTIES OR SENATORS (1983-1995) (%)

|          | AP/PP | PSOE | CDS | Total |
|----------|-------|------|-----|-------|
| Deputies | 7.5   | 4.3  | 5   | 5.8   |
| Senators | 13.3  | 8.7  | 10  | 10.8  |
| Both     | 4.2   | 2.2  | -   | 2.9   |

TABLE 22: PUBLIC OFFICES HELD BY AP/PP REPRESENTATIVES (1983-1995) (%)

|                             | 1983 | 1987 | 1991 | 1995 | Total |
|-----------------------------|------|------|------|------|-------|
| In the Autonomous Community | 15   | 17.9 | 24   | 21.8 | 19.7  |
| State administration        | 7.5  | 10.3 | 6    | 3.6  | 6.9   |
| Ministries                  | 5    | 5.1  | 4    | 1.8  | 4     |

TABLE 23: PUBLIC OFFICES HELD BY PSOE REPRESENTATIVES (1983-1995) (%)

|                             | 1983 | 1987 | 1991 | 1995 | Total |
|-----------------------------|------|------|------|------|-------|
| In the Autonomous Community | 16.7 | 25.7 | 12.8 | 10   | 16.3  |
| State administration        | 2.4  | -    | -    | 3.3  | 1.4   |
| Ministries                  | -    | -    | -    | -    | -     |

TABLE 24: PUBLIC OFFICES HELD BY CDS REPRESENTATIVES (1983-1995) (%)

|                             | 1983 | 1987 | 1991 | 1995 | Total |
|-----------------------------|------|------|------|------|-------|
| In the Autonomous Community | 50   | 26.3 | 60   | -    | 45.4  |
| State administration        | -    | 5.3  | -    | -    | -     |
| Ministries                  | -    | -    | -    | -    | -     |

TABLE 25: PUBLIC OFFICES HELD BY TOTAL REPRESENTATIVES (1983-1995) (%)<sup>4</sup>

|                             | 1983 | 1987 | 1991 | 1995 | Total |
|-----------------------------|------|------|------|------|-------|
| In the Autonomous Community | 16.7 | 22.6 | 21.1 | 16.5 | 19.2  |
| State administration        | 4.8  | 5.4  | 3.2  | 3.3  | 4.2   |
| Ministries                  | 2.4  | 2.2  | 2.1  | 1.1  | 1.9   |

4. Before, during or after their term in the regional parliament (Tables 22, 23, 24 and 25).

## V. Conclusions

The previous pages present some of the main information on members of the Castile and Leon Parliament from 1983 to 1995. The full list consists of 240 individuals, 121 of whom belonged to the AP party (later refounded as PP);<sup>5</sup> 92 to PSOE; 20 to the short-lived CDS; 4 to IU (formerly PC) and 2 to UPL.<sup>6</sup> These numbers provide the basis for our first conclusion: the majority of *procuradores* stand for centre or centre-right options. Between 1983 and 1987 the left wing had the largest share of seats, but the conservatives have since dominated the regional Parliament in one way or another.

The vast majority of those elected (86.7%) were male, although the distribution of sexes varied throughout the period. Until the 1991 polls, the female presence can be considered merely symbolic or simply non-existent as, for example, in the case of AP in 1983. As from 1991, however, women's presence began to be worthy of attention: in 1995 it rose to 14.5% of the PP representation and even 30% of the PSOE. No woman whatsoever has represented CDS or IU in the *Cortes* of Fuensaldaña (the small village which is home to the Parliament) as yet. In contrast, UPL reached gender parity in 1995 (albeit with only two representatives).

Most representatives were born in Castile and Leon. The highest percentage of those born in the region corresponds to CDS (98.1% average), followed by PSOE (83%) and AP/PP (78%). No special emphasis was placed on the relation between place of birth within the region and the provincial constituency, for this could be seen to be a secondary factor when looking at regional elections. Nevertheless, it is worth noting that *cunierismo*, a common phenomenon in the past, is far from non-existent in Castile and Leon. The most conspicuous example is, of course, that of José María Aznar, who in 1987 became the President of the Autonomous Community even though he was not born in the region.

As for distribution of age groups, the regional political class as a whole has steadily grown older election after election. In 1983, 12.2% of PSOE representatives were under 30 years of age, yet by 1995 that was no longer the case. On the other hand, the percentage aged between 51 and 60 doubled in that same timespan, increasing from around 10% to 20%. Similarly, on a smaller scale, PP representatives have also aged considerably, with average age rising in every election. Most of the AP representatives in the 1995 election were between 51 and 60 years old (38.2%), whereas half of PSOE's were in the immediately lower age group (41-50%). The total percentage of representatives over 60 years old was 2.5% in 1983; by 1995 it had quadrupled to over 10%. The lack of generational transfer is a problem shared by all political parties, and especially by those in power.

In a study like this it is always difficult to establish criteria for determining the occupation of the sample members. The following classification, based on Pilar

5. In 1983 Manuel Fraga's followers ran under the name of *Coalición Popular*.

6. One PDL (*Partido Demócrata Liberal*) and one SI (*Solución Independiente*) candidate were elected to sit for Burgos in 1983 and 1987, respectively. Likewise, one PDP (*Partido Demócrata Popular*) representative sat for Segovia in 1987. As these parties ended up within the orbit of PP, they are not singled out for special treatment.

Gangas Peiró's work on the Spanish political parties, is no exception. For example, the category 'lawyer' has been taken to mean those who practise law as lawyers-at-court or in their jobs, though many of those labelled 'civil servants' or 'senior civil servants' actually read law at university. Likewise 'agriculture' is prone to confusion as it covers both the small farmer and the farming entrepreneur, as 'entrepreneur' has been reserved for other fields of economic activity such as business or the building industry. Still, limitations notwithstanding, these data are interesting for they not only reveal details about the social origins of the representatives but also help us to understand the source of their support, that is, the origins of their voters. Civil servants noticeably stand out in AP/PP (15.7% in addition to 9.2% of those who are 'senior civil servants'); they are followed by the service sector (16.7%), entrepreneurs and agriculture. For PSOE the percentage of those in the service sector is even higher (near 23%), but the bulk come from the world of education, as 12.3% are lecturers and 24% are either primary or secondary school teachers. Surprisingly for a left-wing, supposedly class-conscious organisation (at least, in its origins), the number of entrepreneurs is far from low (12.3%) in contrast to the stark scarcity of workers (3%).

The majority of members of the Parliament of Castile and Leon began their careers on town councils and, to a lesser extent, on Provincial Councils or *Diputaciones*. As Pedro Carasa has observed with regard to Cánovas's Restoration (in the 1870s), town councils are the true primary source of regional politicians. As many as almost 41% of AP/PP's representatives began their political careers in local government: 26.4% were the mayors of large provincial towns or capitals. The incidence is even higher in PSOE, as 42.8% of those elected had held a town council office, although only 17.5% had been mayors. Provincial governments do not seem to play as significant a role as local ones, but in the case of AP/PP the share goes up to almost 20%, twice as much as PSOE's 10%. It must also be borne in mind that many of the town councillors are also members of the provincial boards or *Diputaciones*.

Once in the regional parliament, the majority sit for only one term (64% of AP/PP and 61% of PSOE). Around one quarter of the total remained for two terms and only a low percentage reached a third or fourth term: for example, though PP dominated for four terms, only 2.5% of its representatives remained throughout. This compensates to some extent the side effects of the above-mentioned aging process of the political class in Castile and Leon. The average age of the *procuradores* has continued to rise, yet a certain degree of renewal is guaranteed as new members join after each election.

If in many cases local power is the launching pad for the regional parliament, the latter also frequently serves as a stepping stone to the national parliament. This is specially true of AP/PP, 20% of whose representatives were subsequently elected to the *Cortes Generales* (7.5% to the *Congreso de los Diputados*; 13.35% to the *Senado*). In PSOE the incidence is lower, about 13% altogether. However, it must be made clear that in some of these cases (4 in AP/PP, 2 in PSOE, 1 in CDS), senators were appointed out of the regional parliament quota. A certain itinerary can thus be outlined: the region's political class set out at the level of town councils and provincial government; they move on to the Fuensaldaña Parliament and end up in the *Cortes Generales*, the national Parliament in Madrid.

When power is the object of analysis, however, the most significant variable to be taken into account is the number of *procuradores* who subsequently gained access not necessarily to the national parliament, but to other major public posts, whether in the regional or the national governments. There is no doubt that CDS takes the lead at this point: during its spell of shared power with AP/PP it managed to place 45% of its representatives in regional posts. Following CDS is AP/PP, with almost 20% of its representatives in autonomous and 7% in national governments, and PSOE, with 16.3% and 1.4%, respectively. As for those representatives who eventually occupied senior national government positions, their names are known well enough: PP's Juan José Lucas, Jesús Posada, Juan Carlos Aparicio, as Ministers; and José María Aznar, formerly President of the Autonomous Community of Castile and Leon and Prime Minister of the Spanish Government since 1996.

Other relevant considerations cannot be dealt with in this brief account: including education, career, family ties, stage at which they started their political career, party responsibilities, ideological evolution, including changes in membership (an essential factor when UCD disappeared). Nor has attention been paid to the representatives' parliamentary assignments: their constituencies, terms, parliamentary speeches, committee activity. Also interesting would be comparison of all these variables with those of other Autonomous Communities or regions, or of the national government itself. Once again, it must not be forgotten that this paper is but the draft of a much more ambitious project whose later stages will hopefully be completed in the near future.

## VI. Bibliography

### 1. PROSOPOGRAPHY AND ELITES

ALBERTONI, E. A., 'Teoría de las elites y elitismo (Apuntes para un análisis histórico y actual)', in *Revista Sistemas*, no. 83, Marzo 1988.

BAENA DEL ALCAZAR, M. GARRIDO, L.; PIZARRO, N., 'La élite española y la presencia en ella de los burócratas', in *Documentación Administrativa*, no. 200, 1984.

BAENA DEL ALCAZAR; GARCIA MADARIA, 'Elite franquista y burocracia en las Cortes actuales', in *Revista Sistema*, no. 28. Enero, 1979

BAENA DEL ALCAZAR, M., *Elites y conjuntos de poder en España (1939-1992). Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración y gran empresa*, Tecnos, Madrid, 1999.

BARAS, M., 'Las elites políticas', in *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, No. 10, 1991.

BEYME, K., *La clase política en el Estado de partidos*. Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1995.

CAMPUZANO, F., *L'élite franquiste et la sortie de la Dictature*, L'Harmattan, Paris, 1997.

CARASA SOTO, P. (ed.), *Elites castellanas de la Restauración I. Diccionario biográfico de Parlamentarios castellanos y leoneses (1876-1923) y II. Una aproximación al poder político en Castilla*, Junta de Castilla y León, Valladolid, 1997.

CARASA SOTO, Pedro (ed.), *Elites. Prosopografía Contemporánea*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1994.

CARASA SOTO, P. (ed.), *Estudios del poder local en la Castilla Contemporánea*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2003 (forthcoming).

CARLTON, *The few and the many: a typology of elites*, Scholar Press, Aldershot, 1996.

DEL CAMPO, S.; TEZANOS, J.F., SANTIN, W.; 'La élite política española y la transición a la democracia', in *Revista Sistema*, no. 48, 1982.

ELDERVELD, *Political elites in modern societies: empirical research and democratic theory*, University of Michigan, Ann Arbor, 1989.

FORCADELL, C., 'La fragmentación espacial en la historiografía contemporánea: la historia regional/local y el temor a la síntesis', in *Studia Historica. Historia Contemporánea*, vols. 13-14, 1995-1996, p. 7-27.

GANGAS PEIRÓ, P., *El desarrollo organizativo de los partidos españoles de implantación nacional*, Instituto Juan March, Madrid, 1995.

GORTÁZAR, G., 'Investigar las élites, Nuevas perspectivas', in *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie V, Historia Contemporánea, no. 3, Madrid, 1990, p. 5-24.

GUNTHER, R., 'Leyes electorales, sistemas de partidos y élites, el caso español', in *REIS*, no. 47, 1989.

JEREZ MIR, M., *Elites Políticas y Centros de Extracción en España, 1938-1957*, CIS, Madrid, 1982.

VARIOUS AUTHORS, 'Las élites en la España contemporánea', in *Historia contemporánea*, no. 8, 1992.

LERNER, *American elites*, Yale University Press, New Haven, 1996.

LÓPEZ NIETO, L.; RUIZ DE AZUA, M.A., 'Los candidatos de UCD, PSOE, PCE y AP en las elecciones generales de 1977 y 1979', in *Cuadernos de Ciencia Política y Sociología*, no. 17, 1985.

MAZA ZORRILLA, E. (ed.), *Sociabilidad en la España contemporánea. Historiografía y problemas metodológicos*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2002.

MIRALLES, R.; GRANJA, J. L. de la, 'Poder y élites en la obra de Manuel Tuñón de Lara', in *Historia Social*, no. 20, p. 115-133.

MORAN, M.L., 'Un intento de análisis de la "clase parlamentaria" española, Elementos de renovación y de permanencia (1977-1986)', in *REIS*, no. 45, enero-marzo, 1989.

MOUGEL, *Élites et système de pouvoir en Grand Bretagne 1945-1987*, Presses Universitaires, Bordeaux, 1990.

PARRADO, S., *Las elites de la Administración estatal (1982-1991)*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 1997.

REMOND, R., *Pour une Histoire politique*, Ed. Seuil, Paris, 1988.

STONE, L., *El pasado y el presente*, FCE, Mexico, 1986.

URIARTE, E., 'El análisis de las elites políticas en las democracias', in *Revista de Estudios Políticos*, no. 97, julio-septiembre 1997.

VIVER PI-SUNYER., *El personal político de Franco (1936-1945)*, Ediciones Vicens-Vives. Barcelona, 1978.

## 2. CASTILE AND LEON SINCE 1975

ALTARES, P.; GONZÁLEZ HERRERO, M.; CARRETERO, A., *La autonomía de Segovia y la reivindicación regional de Castilla*, Segovia, Comunidad Castellana, 1981.

ÁLVAREZ GARCÍA, C., 'El Archivo de UCD de Soria (1977-1983) (Depositado en el Archivo Histórico Provincial de Soria). Clasificación e inventario de sus fondos', *Boletín de la Asociación Nacional de ARCHIVEROS, Bibliotecarios, Arqueólogos y Documentalistas*, XXXVI (1986), no. 3.

BEGUÉ CANTÓN, G.; RAGA GIL, J. T. (ed.), *Perfil económico de Castilla y León*, Volúmenes I y II, Salamanca, Consejo General de Castilla y León, 1981.

BEL, A. M.; MOLINERO, M., *Más allá de la vieja memoria. Conversaciones sobre Castilla y León*, Burgos, Consejo General de Castilla y León, 1982.

BERZAL DE LA ROSA, E., *Del Nacional catolicismo a la lucha antifranquista. La HOAC de Castilla y León entre 1946 y 1975*, Unpublished PhD thesis, Valladolid, 2000.

— (ed.), *La Crónica de Valladolid, 1936-2000*, Valladolid, Edical, 2000.

BLANCO RODRÍGUEZ, J. A. (ed.), *Problemas de la Castilla Contemporánea*, Zamora, UNED, 1997.

CARASA SOTO, P. (ed.), *La memoria histórica de Castilla y León. Historiografía castellana en los siglos XIX y XX*, Junta de Castilla y León, Valladolid, 2003.

CARRASCO-MÚÑOZ DE LA VERA, *La alternativa de Castilla y León. Datos para una verdadera autonomía*, Madrid, La Torre, 1978.

CARRERAS ARES, J. J., 'La regionalización de la historiografía, *histoire regionale, landesgeschichte* e historia regional', in Various authors, *Encuentros sobre Historia Contemporánea en las tierras turolenses*, Teruel, 1986.

CORDERO DEL CAMPILLO, M. *Crónica de un compromiso. Los años de la transición política en León*, León, Santiago García Editor, 1988.

DÍEZ LLAMAS, D., *Proceso Autonómico Leonés*, León, Grupo Autonómico Leonés, 1982.

— *La identidad leonesa*, León, Diputación Provincial, 1992.

ELORZA GUINEA, J. C., *Las Cortes actuales de Castilla y León, diez años de estatuto de autonomía*, Valladolid, Cortes de Castilla y León, 1994.

ESCAPA, E. (ed.), *Anuario de Castilla y León*, Valladolid, Ámbito, various years.

FERNÁNDEZ ARUFE, J. (ed.), *Bibliografía de Economía Regional sobre Castilla y León 1975-1989*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1990.

— (ed.), *Bibliografía de Economía Regional sobre Castilla y León*, two vols., Valladolid, Junta de Castilla y León, 1995.

GANDÍA MARTÍNEZ, C., *Inventario de documentación del Consejo General de Castilla y León (1978-1983)*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1990.

GARCÍA, J. J.; LECANDA, J. Á. (eds.), *Introducción a la Historia de Castilla*, Burgos, Ayuntamiento de Burgos, 2001.

GARCÍA AGUILERA, R., *Poder, Imagen y Comunicación. Los Gabinetes de Prensa de las Instituciones Autonómicas de Castilla y León*, Valladolid, Ámbito, 2001.

GARCÍA COLMENARES, P.; MORENO LÁZARO, J.; SÁNCHEZ GARCÍA, J. L. (ed.), *Historia de Palencia siglos XIX-XX*, Madrid, El Norte de Castilla, 1996.



GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *Castilla (Entre la percepción del espacio y la tradición erudita)*, Madrid, Espasa-Calpe, 1985.

GONZÁLEZ CLAVERO, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico de Castilla y León (1975-1983)*, unpublished PhD thesis, Universidad de Valladolid, 2003.

GONZÁLEZ CLAVERO, M.; PELAZ LÓPEZ, J.-V.; PÉREZ LÓPEZ, P., 'Partidos regionalistas y nacionalistas de Castilla y León (1977-1999), un primer análisis', (forthcoming).

HERNÁNDEZ, A.; LLERA, F.; GURRUTXGA, A., *Las elecciones políticas en la región castellano-leonesa*, Valladolid, Ámbito, 1982.

HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, A., *Estructura social de Castilla y León*, Valladolid, Ámbito, 1995.

LÓPEZ CASTELLÓN, E. (ed.), *Historia de Castilla y León*, Tomos IX y X, Bilbao, Reno, 1986.

LÓPEZ TRIGAL, L., 'Geografía electoral de León (1977-1979)', *Tierras de León*, 2.<sup>a</sup> época, no. 44, 30/9/81.

MARCOS DEL OLMO, M. C., 'Las elecciones de 1977 en Valladolid, el contrapunto de 1936', *Investigaciones Históricas*, no. 20, 2000.

MORUECO, Á.; MAÑUECO, J. P., *Diez Castellanos y Castilla*, Madrid, Riodelaire, 1982.

OGANDO CANABAL, J. O., *Política económica y crecimiento industrial. Aproximación al caso de Castilla-León (1959-1980)*, Valladolid, Instituto Cultural Simancas, 1983.

ORDUÑA REBOLLO, E., *El regionalismo en Castilla y León*, Valladolid, Ámbito, 1986.

PALACIOS BAÑUELOS, L. (ed.), *Historia de Castilla y León*, Tomos XI y XII, Madrid, Páramo, 1996.

PÉREZ LÓPEZ, P., *Católicos, política e información*, *Diario Regional de Valladolid*, 1931-1980, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1994.

POZO JIMÉNEZ, J. C., *Guía del Archivo histórico de la unión regional de CCOO Castilla y León*, Valladolid, Fundación de Investigación y Documentación, 1996.

REDERO SAN ROMÁN, M.; PÉREZ DELGADO, T.; SÁNCHEZ ESTÉVEZ, J. M., 'Aproximación a los fondos documentales de los procesos de transición política y regionalización en Castilla y León', *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie V, Historia Contemporánea, Tomo 7, UNED, 1994.

RODRÍGUEZ ALFAGEME, L. M. (ed.), *Guía de los Archivos Históricos Provinciales de Castilla y León*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1999.

VALDEÓN BURUQUE, J., *Aproximación histórica a Castilla y León*, Valladolid, Ámbito, 1984.

—(ed.), *El siglo XX, tiempo de reto y esperanza*, Tomos IX y X, Valladolid, Ámbito, 1986.

VARIOUS AUTHORS, *Memoria de la Primera Legislatura (1983-1987)*, Valladolid, Publicaciones de las Cortes de Castilla y León, 1987.

VARIOUS AUTHORS, *Memoria de la Segunda Legislatura (1987-1991)*, Valladolid, Publicaciones de las Cortes de Castilla y León, 1991.

VARIOUS AUTHORS, *Memoria de la Tercera Legislatura (1991-1995)*, Valladolid, Publicaciones de las Cortes de Castilla y León, 1995.

VARIOUS AUTHORS, *Memoria de la Cuarta Legislatura (1995-1999)*, Valladolid, Publicaciones de las Cortes de Castilla y León, 1999.

VARIOUS AUTHORS, *Las Cortes de Castilla y León, 1188-1988*, II tomos, Valladolid, Cortes de Castilla y León, 1990.

VARIOUS AUTHORS, *La Crónica Contemporánea de León*, León, La Crónica 16 de León, 1991.

VARIOUS AUTHORS, *La identidad regional castellano-leonesa ante la Europa Comunitaria*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1991.

## Appendix

### REPRESENTATIVES IN THE PARLIAMENT OF CASTILE AND LEON (1983-1995)

|                                   | AVILA                                                                        |
|-----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| Bosque Hita, Vicente              | AP: 1983; AP: 1987                                                           |
| Corona Blanco, Fructuoso          | PP: 1995                                                                     |
| Fernández Santiago, José Manuel   | PP: 1991; PP: 1995                                                           |
| Galán Sáez, Mario                 | PP: 1995                                                                     |
| González Vázquez, Sebastián       | PP: 1991                                                                     |
| Rodríguez de la Fuente, Gregorio  | PP: 1995                                                                     |
| Saborit Martínez-Polanco, Ricardo | AP: 1983                                                                     |
| San Segundo Nieto, Félix          | AP: 1987; PP: 1991<br>(Replaced on 23-6-1993 with Pilar San Segundo Sánchez) |
| San Segundo Sánchez, Pilar        | PP: 1991<br>(Since 30-6-1993 replacing Félix San Segundo Nieto). PP: 1995    |
| Senovilla Callejo, Francisco      | AP: 1983                                                                     |
| Fernando Alonso, Daniel de        | CDS: 1983; CDS: 1987; CDS:1991                                               |
| García Burguillo, Pedro           | CDS: 1987                                                                    |
| Hernández Hernández, José Manuel  | CDS: 1983                                                                    |
| Monforte Carrasco, José María     | CDS: 1987; CDS: 1991                                                         |
| Crespo González, Santiago         | PSOE: 1987; PSOE: 1991                                                       |
| García Antonio, Gregorio          | PSOE: 1983                                                                   |
| García Calvo, Florentino          | PSOE: 1995                                                                   |
| Lorenzo Martín, Juan Antonio      | PSOE: 1983; PSOE: 1987; PSOE: 1991                                           |
| Mesón Salvador, Daniel            | PSOE: 1995                                                                   |
| Prieto Mijarra, Agustín           | PSOE: 1995 (Replacement)                                                     |

| BURGOS                              |                                                                            |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| Abad Raposo, Porfirio Eusebio       | PP: 1991; PP: 1995                                                         |
| Alzola Allende, M.ª de las Mercedes | PP: 1995                                                                   |
| Aparicio Pérez, Juan Carlos         | AP:1983 (Replaced with José María Arribas Moral, 1986)                     |
| Argote Roa, Ernesto                 | PP: 1995 (Replacement))                                                    |
| Arribas Moral, José María           | AP:1987 (Replaced with Manuel Junco Petrement, 1988)                       |
| Cortés Hernández, Tomás             | AP: 1987                                                                   |
| Elorza Guinea, Juan Carlos          | AP:1983; AP:1987                                                           |
| Francés Conde, Eduardo              | PP: 1995: (Replacement)                                                    |
| Garabito Gregorio, Felicísimo       | PP: 1991 (Since 2-9-1991, replacing María Cruz Rodríguez Saldaña) PP: 1995 |
| Herrera Campo, Juan Vicente         | PP: 1995                                                                   |
| Huidobro Díez, César                | PP:1991; PP: 1995                                                          |
| Jiménez Higuera, Carlos             | AP: 1987                                                                   |
| Junco Petrement, Manuel             | AP:1983; AP:1987                                                           |
| Leivar Cámara, Luis de              | AP: 1983                                                                   |
| Orden Vígara, Vicente               | PP: 1991                                                                   |
| Redondo Berdugo, Fernando           | AP: 1983                                                                   |
| Renedo Sedano, Álvaro               | AP: 1983 (Resigned, october 1983)                                          |
| Rodríguez Saldaña, M.ª Cruz         | PP: 1991 (Replaced on 13-8-1991 with Felicísimo Garabito Gregorio).        |
| Santamaría García, José Luis        | PP:1991;PP:1995                                                            |
| Serna González, Antonio             | PP: 1991                                                                   |
| Urzay Urquiza, María Pilar          | PP: 1987                                                                   |
| Altable Vicario, Julián             | CDS: 1987                                                                  |
| García García-Ochoa, Ricardo        | CDS: 1987                                                                  |
| García Sanz, Luis                   | IU: 1995                                                                   |
| Montoya Ramos, Francisco            | PRD: 1983                                                                  |
| Benito Muñoz, Fernando              | PSOE: 1995 (Replacement)                                                   |
| Fernández Rodríguez, Patricio       | PSOE: 1991                                                                 |
| Granado Martínez, Octavio José      | PSOE: 1983; PSOE:1987; PSOE:1991; PSOE: 1995                               |
| Heras Martínez, Ricardo             | PSOE: 1987                                                                 |
| Iglesia Gil, Daniel de la           | PSOE: 1983                                                                 |
| Laborda Martín, Juan José           | PSOE: 1987 (Replaced on 23-11-1989 with Ricardo Heras Martínez)            |
| Quevedo Rojo, Leopoldo              | PSOE: 1983; PSOE: 1987; PSOE: 1991                                         |
| Simón de la Torre, Julián           | PSOE:1983; PSOE: 1987; PSOE:1991; PSOE: 1995                               |
| Ull Laita, Leonisa                  | PSOE: 1991; PSOE: 1995                                                     |

|                                              | LEÓN                                                                                               |
|----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Abad Ibáñez, Jesús                           | AP:1987; PP:1991 (Since 26-11-1991, replacing María Dolores Otero Rodríguez de las Heras) PP: 1995 |
| Amilivia González, Mario                     | PP: 1991; PP: 1995                                                                                 |
| Ares Martín, Saturnino Celso                 | AP: 1983                                                                                           |
| Arvizu y Galarraga, Fernando de              | PP: 1991 (Since 30-6-1993, replacing Ángel Escuredo Franco). PP: 1995                              |
| Bécker Zuazua, Fernando                      | PP: 1995 (Replaced))                                                                               |
| Cordero de la Cruz, Santiago                 | AP: 1983                                                                                           |
| Cordero Monroy, Natividad                    | PP: 1995                                                                                           |
| Eguigaray Martínez, José                     | AP: 1983; AP: 1987                                                                                 |
| Escuredo Franco, Ángel                       | PP: 1991(Replaced on 22-6-1993 with Fernando de Arvizu y Galarraga)                                |
| Espadas Lazo, Demetrio                       | PP: 1991, PP: 1995                                                                                 |
| Fernández Calvo, Antonio                     | AP: 1987, PP: 1991; PP: 1995                                                                       |
| González Velasco, Manuel                     | PP: 1991                                                                                           |
| Hurtado Martín, Luis Fernando                | AP: 1987 (Replaced with José Abad Ibáñez)                                                          |
| Lobo Asenjo, Jaime                           | AP: 1987                                                                                           |
| Marcos Oteruelo, Alfredo                     | AP: 1983; AP:1987                                                                                  |
| Otero Rodríguez, M. <sup>a</sup> Dolores     | PP: 1991 (Replaced on 28-11-1991, with Jesús Abad Ibáñez)                                          |
| Pérez Villar, Miguel                         | PP: 1991                                                                                           |
| Prieto Prieto, Alfonso                       | AP: 1983                                                                                           |
| Simón Ricart, Victoriano                     | AP: 1983                                                                                           |
| Terrón López, Fernando                       | AP: 1987; PP: 1995                                                                                 |
| Aznar Fernández, José Ángel Luis             | CDS: 1987; CDS: 1991 (Joined the <i>Grupo Mixto</i> , formed by minority parties in 21-9-1992)     |
| Domínguez Ferrer, Guillermo                  | CDS: 1987                                                                                          |
| Conde Valdés, José Luis                      | IU: 1995                                                                                           |
| Alfonso Canedo, Demetrio                     | PSOE: 1987; PSOE: 1991                                                                             |
| Almarza González, Antonio                    | PSOE: 1991; PSOE: 1995                                                                             |
| Alonso Rodríguez, José                       | PSOE: 1991; PSOE: 1995                                                                             |
| Buiza Díez, Virgilio                         | PSOE: 1983; PSOE: 1987; PSOE: 1991<br>(Joined the <i>Grupo Mixto</i> on 4-12-1991)                 |
| Cabezas Esteban, Manuel                      | PSOE: 1983 (Joined the <i>Grupo Mixto</i> on 31-5-85)                                              |
| Cavero Pérez, Olga María                     | PSOE: 1991                                                                                         |
| Fernández Estébanez, M. <sup>a</sup> Matilde | PSOE: 1987                                                                                         |
| Fernández Vacas, Juan                        | PSOE: 1983                                                                                         |
| García Machado, Gerardo                      | PSOE: 1983; PSOE: 1987                                                                             |
| García Rodríguez, Antonio Francisco          | PSOE:1991                                                                                          |
| González González, Jaime                     | PSOE: 1987; PSOE: 1991; PSOE: 1995                                                                 |
| Larrauri Rueda, Inmaculada                   | PSOE: 1995                                                                                         |
| López Gavela, Celso                          | PSOE: 1983; PSOE: 1987 (Replaced on 15-2-1989 with Demetrio Alfonso Canedo)                        |
| López Rodríguez, Manuel                      | PSOE: 1983                                                                                         |
| López Trigal, Lorenzo                        | PSOE: 1987                                                                                         |

|                                |                                                       |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------|
| Natal Álvarez, Antonio         | PSOE: 1983; PSOE: 1987                                |
| Pérez de Lera, Gregorio        | PSOE: 1983                                            |
| Puente González, Concepción    | PSOE: 1983                                            |
| Solares Adán, Ángel            | PSOE: 1995                                            |
| Otero Pereira, Joaquín         | UPL: 1995                                             |
| Farto Martínez, M.ª Concepción | UPL: 1995 (Sat as an independent since november 1995) |

PALENCIA

|                                  |                                                             |
|----------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Alonso Almodóvar, José Luis      | AP: 1983                                                    |
| Anaya Vicario, Julián            | PP: 1987                                                    |
| Calleja González, M.ª Valentina  | PP: 1995 (Replaced upon her decease, 1999)                  |
| Coloma Baruque, Narciso          | AP: 1987; PP: 1991; PP: 1995                                |
| Criado Escribano, Antonio Luis   | AP: 1983                                                    |
| Fernández Merino, Fidel          | AP: 1983                                                    |
| García García, Petra             | PP: 1995 (Replacement)                                      |
| Jambrina Sastre, Francisco       | AP: 1987; AP: 1991; PP: 1995                                |
| Mañueco Alonso, Jesús            | AP: 1987 (Replaced on 23-11-1989 with Julián Anaya Vicario) |
| Martín Beaumont, Antonio Enrique | AP: 1983 (Joined the <i>Grupo Mixto</i> on 8-10-86)         |
| Rebollar Mota, Rafael            | PP: 1991                                                    |
| Rojo Martínez, Carlos            | AP: 1987; AP: 1991; PP: 1995                                |
| Salgado Santos, Ildelfonsa       | AP: 1987                                                    |
| Martín González, Godofredo       | CDS: 1987                                                   |
| Crespo Lorenzo, José María       | PSOE: 1991; PSOE: 1995                                      |
| Fernández Merino, Laurentino     | PSOE: 1983; PSOE: 1987; PSOE: 1991; PSOE: 1995              |
| Maiso González, José             | PSOE: 1983 (Resigned, november 1983)                        |
| Núñez Díez, Begoña,              | PSOE: 1995                                                  |
| Valcuende González, Miguel       | PSOE: 1987; PSOE: 1991                                      |
| Varillas Asenjo, José Luis       | PSOE: 1983                                                  |

SALAMANCA

|                                |                                                     |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------|
| Castaño Casanueva, Juan Matias | PP: 1991; PP: 1995                                  |
| Estella Hoyos, Manuel          | AP: 1983; AP: 1987; AP: 1991; PP: 1995              |
| Gil Nieto, Fernando            | AP: 1983 (Joined the <i>Grupo Mixto</i> on 30-4-85) |
| Jiménez Dávila, Vicente        | AP: 1983; AP: 1991; PP: 1995                        |
| Jiménez García, Isabel         | PP: 1995                                            |
| Montero Sánchez, Anacleto      | PP: 1995 (Replacement)                              |
| Nieto Noya, José               | AP: 1983; AP: 1987; PP: 1991; PP: 1995              |
| Pérez Blanco, Pedro            | AP: 1987; PP: 1991                                  |
| Riñones Rico, Alejo            | PP: 1995                                            |
| Rodríguez Villanueva, Julio    | AP: 1983 (Resigned, june 1983)                      |
| Serrano Vilar, Joaquín         | AP: 1987                                            |

---

|                                |                                                                     |
|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Domínguezsánchez, Manuel Jesús | CDS: 1987                                                           |
| Gómez-Rodulfo Delgado, Antonio | CDS: 1987                                                           |
| Sagredo de Miguel, José Luis   | CDS: 1987; 1991: CDS                                                |
| Sánchez Vicente, Santiago      | IU: 1995                                                            |
| Castro Rabadán, José Francisco | PSOE: 1983; PSOE: 1987                                              |
| Cela Martín, Juan Belén        | PSOE: 1983                                                          |
| Cid Cebrián, Miguel            | PSOE: 1991                                                          |
| Clemente Cubillas, Enrique     | PSOE: 1987 (Replaced on 15-3-1989 with Cipriano González Hernández) |
| García-Rosado y García,        | Carmen PSOE: 1991; PSOE: 1995                                       |
| González Hernández, Cipriano   | PSOE: 1987; PSOE: 1991; PSOE: 1995                                  |
| González Marcos, José Luis     | PSOE: 1983                                                          |
| Málaga Guerrero, Jesús         | PSOE: 1983; PSOE: 1987; PSOE: 1991; PSOE:1995                       |
| Martín Martín, Montserrat      | PSOE: 1991 (Since 18-7-1991, replacing Miguel Cid Cebrián)          |
| Puente Canosa, María Luisa     | PSOE: 1995                                                          |
| Rodríguez Plaza, Isidro        | PSOE: 1991                                                          |
| Sáinz Muñoz, Andrés            | PSOE: 1983                                                          |
| Sánchez Iñigo, Pascual         | PSOE: 1983; PSOE: 1987                                              |

---

---

SEGOVIA

---

|                                   |                                                                     |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Borrego Izquierdo, Juana          | PP: 1991                                                            |
| Hernández Escorial, Pedro Antonio | AP: 1983; AP: 1987                                                  |
| Martín Fernández, Víctor          | PP: 1991                                                            |
| Martín Sancho, José               | PP: 1991; PP: 1995                                                  |
| Merino Delgado, Jesús             | PP: 1995                                                            |
| Monsalve Rodríguez, José Carlos   | PP: 1991; PP: 1995                                                  |
| Soto Rábanos, Atiliano            | AP: 1983                                                            |
| Torrego Cuerdo, Agapito           | AP: 1983                                                            |
| Vázquez Requero, Francisco Javier | PP: 1995                                                            |
| Agudo Benito, Ángel               | CDS:1987                                                            |
| Perteguer Rey, Juan Antonio       | CDS: 1987                                                           |
| de las Heras Mateo, Rafael        | Independent: 1987 (Joined the CDS on april 1989)                    |
| Bravo Solana, Jesús               | PSOE: 1983                                                          |
| García Cantalejo, Ángel Fernando  | PSOE: 1983; PSOE: 1987; PSOE: 1991; PSOE: 1995                      |
| Herrero Sanz, Isaías              | PSOE: 1983; PSOE: 1987                                              |
| Montes Jort, Félix                | PSOE: 1995                                                          |
| Olmos Pascual, Jesús              | PSOE: 1991 (Since 19-4-1994, replacing Miguel Ángel Trapero García) |
| Trapero García, Miguel Ángel      | PSOE: 1991                                                          |

---

---

SORIA

|                                 |                                                                                 |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| Alonso Rodríguez, Francisco J.  | AP: 1983 (Joined the <i>Grupo Mixto</i> on 16-5-84)                             |
| Bartolomé Martínez, Santiago    | A. PP: 1995                                                                     |
| Casado Miranda, Martín Ángel    | PP: 1991 (Since 6-10-1994, replacing María Jesús Ruiz Ruiz)<br>PP: 1995         |
| López De Marco, Miguel Ángel    | PP: 1991; PP: 1995                                                              |
| Lucas Jiménez, Juan José        | PP: 1991; PP: 1995                                                              |
| Miguel Huerta, Francisco de     | AP: 1987; PP: 1991; PP: 1995                                                    |
| Posada Moreno, Jesús María      | AP: 1983; AP: 1987; PP: 1991 (Replaced on 17-6-1993 with María Jesús Ruiz Ruiz) |
| Ruiz Ruiz, María Jesús          | PP: 1991 (Since 30-6-1993 replacing Jesús Posada Moreno)                        |
| Velasco Bueno, Virgilio         | PP: 1995 (Replacement)                                                          |
| Villaverde Cabezudo, José Ángel | AP: 1983 (Resigned, June 1986)                                                  |
| Martín De Marco, Juan Antonio   | CDS: 1987                                                                       |
| Álvarez Oteo, Eloísa            | PSOE: 1995                                                                      |
| Blas Guerrero, Juan Ignacio     | PSOE: 1983                                                                      |
| Cerrada Marcos, Juan            | PSOE: 1991 (Since 30-6-1993, replacing José María Martínez Laseca)              |
| Lorenzo Lerma, Lorenzo          | PSOE: 1983                                                                      |
| Martín Vizcaino, Angel          | PSOE: 1987; PSOE: 1991                                                          |
| Martínez Laseca, José María     | PSOE: 1987; PSOE: 1991 (Resigned, 23-6-1993, replaced with Juan Cerrada Marcos) |

VALLADOLID

|                                              |                                                                          |
|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| Aguilar Cañedo, Francisco Javier             | PP: 1991; PP: 1995                                                       |
| Aznar López, Jose María                      | AP: 1987 (Replaced on 23-11-1989 with Eusebio Manso Parra)               |
| Burgos Gallego, Tomás                        | AP: 1987; PP: 1991 (Replaced on 17-6-1993 with Eusebio Manso Parra)      |
| Caballero Montoya, Pablo Félix               | AP: 1983                                                                 |
| Calvo Casasola, Félix                        | PP: 1995                                                                 |
| Cortés Martín, Miguel Ángel                  | AP: 1987 (Replaced on 23-11-1989 with María del Rosario González Hortal) |
| Díez Pastor, Carmen Reina                    | PP: 1995                                                                 |
| Fuentes Hernández, Manuel                    | AP: 1983; PP: 1991                                                       |
| González Hortal, M. <sup>a</sup> del Rosario | PP: 1987                                                                 |
| León de la Riva, Francisco Javier            | AP: 1987; 1991; PP: 1995; PP                                             |
| López Valdivielso, Santiago                  | AP: 1983                                                                 |
| Manso Parra, Eusebio                         | AP: 1987; PP: 1991 (Since 30-6-1993 replacing Tomás Burgos Gallego)      |
| Morchón González, Marcelo                    | AP: 1983                                                                 |
| Sáinz García, José Luis                      | AP: 1983; AP: 1987; PP: 1991; PP: 1995                                   |
| Villanueva Rodríguez, Tomás                  | PP: 1995                                                                 |
| Zamácola Garrido, Fernando                   | PP: 1991; PP: 1995                                                       |
| Durán Suárez, Juan                           | CDS: 1987                                                                |
| Póliz Laguna, Jorge Vladimiro                | CDS: 1987                                                                |
| Sánchez-Reyes de Palacio, Carlos             | CDS: 1987                                                                |
| Herreros Herreros, Antonio                   | IU: 1991; IU: 1995                                                       |

|                                    |                                                                                                        |
|------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pérez Martínez, Elena              | PDNI: 1995                                                                                             |
| Alonso Arévalo, Raquel             | PSOE: 1991                                                                                             |
| Alonso Díez, Jorge Félix           | PSOE: 1995                                                                                             |
| de Meer Lecha-Marzo, Antonio       | PSOE: 1987; PSOE: 1991; PSOE: 1995                                                                     |
| Ferrero Torres, M.ª del Pilar      | PSOE: 1995                                                                                             |
| Jiménez-Ridruejo Ayuso, Zenón      | PSOE: 1991                                                                                             |
| Llamazares Fernández, Dionisio     | PSOE: 1983; PSOE: 1987 (Replaced on 19-4-1991 with Fernando Tomillo Guirao)                            |
| Martín Puertas, Leandro Javier     | PSOE: 1987; PSOE: 1991                                                                                 |
| Nalda García, José Constantino     | PSOE: 1983; PSOE: 1987 (Replaced on 27-12-1987 with Bernardo San Miguel Peñalvas)                      |
| Paniagua Íñiguez, Francisco Javier | PSOE: 1983; PSOE: 1987                                                                                 |
| Peñalva Araujo, M.ª Rosario        | PSOE: 1983                                                                                             |
| Quijano González, Jesús            | PSOE: 1983; PSOE: 1987; PSOE: 1991; PSOE: 1995                                                         |
| Rodríguez Bolaños, Tomás Manuel    | PSOE: 1983                                                                                             |
| San Miguel Peñalba, Bernardo       | PSOE: 1987                                                                                             |
| Tomillo Guirao, Fernando           | PSOE: 1983; PSOE: 1991                                                                                 |
| Valdes Dal Re, Fernando            | PSOE: 1983; (Resigned on account of positions he was not allowed to hold as a regional representative) |
| Vela Santamaría, Francisco Javier  | PSOE: 1983                                                                                             |

#### ZAMORA

|                                  |                                                                          |
|----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| Alonso Pelayo, Modesto           | AP: 1983; PP: 1991; PP: 1995                                             |
| Blanco Santos, Maximiliana       | PP: 1991                                                                 |
| Carbajo Otero, Javier            | AP: 1983                                                                 |
| Cid Fontán, Luis                 | AP: 1987; PP: 1991; PP: 1995                                             |
| Cordero Herrero, Santiago        | AP: 1987                                                                 |
| Cot Viejo Juan, Jesús Pablo      | PP: 1995                                                                 |
| Luis Heras, María Del Carmen     | PP: 1995                                                                 |
| Olea Losa, Serafin               | AP: 1983                                                                 |
| Seisdedos Robles, Juan           | AP: 1983                                                                 |
| Villar Villar, Eustaquio Blas    | AP: 1987; PP: 1991                                                       |
| Zapatero Tostón, Antonio         | PP: 1995                                                                 |
| San Martín Ramos, Pedro          | CDS: 1987; CDS: 1991                                                     |
| Bruña Holguín, Emilio            | PSOE: 1983                                                               |
| Cuadrado Bausela, Jesús          | PSOE: 1995                                                               |
| Fernández Marassa, M.ª Isabel B. | PSOE: 1991 (Since 30-6-1993 replacing Demetrio Madrid López); PSOE: 1995 |
| Hernández Redero, F. Javier      | PSOE: 1987                                                               |
| López Chillón, Francisco         | PSOE: 1983                                                               |
| Lubián Lubián, Felipe            | PSOE: 1995                                                               |
| Madrid López, Demetrio           | PSOE: 1983; PSOE: 1987; PSOE: 1991                                       |
| Muñiz Albiac, Fernando           | PSOE: 1991                                                               |
| Pedrero Alonso, Jesús            | PSOE: 1983                                                               |
| Queipo Cadenas, Fernando         | PSOE: 1987; PSOE: 1991                                                   |



# Estudi prosopogràfic de la representació catalana a les Corts de 1901 a 1923

DAVID RIVAS LÓPEZ, *Universitat de Barcelona*

## Introducció

És comú sentir a parlar sobre l'escassetat que la nostra ciència política pateix d'estudis prosopogràfics en comparació amb altres països europeus amb més llarga tradició investigadora. Tot i així, la proliferació de treballs d'aquest tipus que s'ha donat al llarg dels últims anys ha vingut a omplir els nombrosos forats que alguns estudis pioners fets majoritàriament als inicis de la transició democràtica ja van plantejar.

Així, actualment comptem amb estudis sobre les elits de la Restauració<sup>1</sup>, del franquisme<sup>2</sup> i de la transició a la democràcia.<sup>3</sup> I la llista seria inacabable si volguéssim fer

1. Per a una visió general, TUÑÓN DE LARA, M. *Historia y realidad del poder. El poder y las élites en el primer tercio de la España del siglo XX*. Madrid, 1967; sobre la continuïtat de les elits polítiques al llarg de la Restauració, vegeu LINZ J. J. «Continuidad y discontinuidad en la élite política española: de la Restauración al régimen actual». A: *Estudios de Ciencia Política y Sociología. Homenaje al profesor Carlos Ollero*, Madrid, 1972, p. 361-423; una caracterització de les autoritats econòmiques es troba a MATEO DEL PERAL, D. «Aproximación a un estudio sociológico de las autoridades económicas de España (1868-1915)». A: *La banca española durante la Restauración*. Madrid, 1974, vol. I, p. 15-106; per als governadors civils, vegeu RICHARD, B. «Étude sur les gouverneurs civils en Espagne de la Restauration à la Dictature (1874-1923). Origine géographique, fonction d'origine et évolution d'un personnel politico-administratif». *Mélanges de la Casa de Velázquez*, núm. 8, 1972, p. 441-474, i «Notas sobre el reclutamiento del alto personal de la Restauración (1874-1923). El origen de los gobernadores civiles y su evolución». A: GARCÍA DELGADO, J. L. (ed.) *Sociedad, política y cultura en la España de los siglos XIX y XX*. Madrid, 1973, p. 101-110; els ministres de la Restauració són tractats per CUENCA TORIBIO, J. M. i MIRANDA GARCÍA, S. «Sociología de los ministros de la Restauración (1902-1931)». *Revista de Estudios Políticos*, 1992, vol. 75, p. 87-130, i «Sociología ministerial de la Restauración (1875-1902)». *Revista de Estudios Políticos*, 1992, vol. 78, p. 71-104, i, finalment, per a seguir la crisi de l'elit parlamentària a partir del 1914, vegeu REY REGUILLO, F. del i MORENO LUZÓN, J. «Semblanza de la élite parlamentaria en la crisis de la Restauración (1914-1923)». *Revista de Estudios Políticos*, 1996, vol. 93, p. 177-201.

2. A part de nombrosos articles i altres estudis, les dues contribucions principals són dues tesis doctorals dedicades a les elits franquistes: VIVER, C. *El personal político de Franco (1936-1945)*. Madrid: CIS, 1978, i JEREZ, M. *Élites políticas y centros de extracción en España (1938-1957)*. Madrid: CIS, 1982.

3. Per exemple CAMPO, S., TEZANOS, J. F. i SANTIN, W. «La élite política española y la transición a la democracia». *Sistema*, núm. 48, 1982; MOZOS, J. L. DE LOS. «Clase dirigente y cambio político: intento de aproximación». A: Autors diversos. *Las clases dirigentes*. Madrid, 1992; o bé, PITARCH, I. E., BOTELLA, J., CAPO, J. i MARCET, J. *Partits i parlamentaris a la Catalunya d'avui (1977-1979)*. Barcelona, 1980.

constar la multitud de treballs que avui dia podem trobar sobre elits de partits polítics, elits parlamentàries, elits locals, elits governamentals, elits de l'administració, i treballs que s'aproximen al tema de les elits des d'una perspectiva essencialment teòrica.

El treball que tot seguit exposo sorgeix de l'interès suscitat per diverses branques d'investigació ja encetades per altres politòlegs. D'una banda, es vol inscriure en la línia dels estudis que s'estan portant a terme des de fa uns anys a Espanya al voltant de les elits parlamentàries autonòmiques. Treballs com els que actualment podem consultar sobre els parlamentaris de la Restauració al País Basc i a Castella han estat certament un bon model inspirador per a la redacció de les pàgines següents.<sup>4</sup>

D'altra banda, els estudis sobre els diputats catalans compten amb obres importants que mostren acuradament el període de la transició democràtica,<sup>5</sup> però s'observa encara avui un dèficit d'estudis monogràfics centrats en altres períodes històrics, sobretot durant la Restauració. La motivació creada per aquesta mancança ha estat, sens dubte, un dels elements més importants que ha donat sentit i interès al recull i a la interpretació de les dades que es presenten en aquest estudi.

Fer un estudi de les elits catalanes durant la Restauració significa abordar una peça clau dins el complex sistema polític d'aquest període, caracteritzat especialment per les xarxes clientelars. El personalisme regnant en el sistema fa encara més necessària una anàlisi detallada i objectiva de les elits que ens doni més elements per a entendre el veritable sentit de la representació política catalana a Madrid i, alhora, faciliti la interpretació d'uns resultats electorals que, analitzats aïlladament, amb criteris democràtics actuals, resultarien incomprensibles atès l'entorn característic en què s'esdevenen.

El meu objecte d'estudi, doncs, són els diputats a Corts que obtenen l'acta de diputat en una circumscripció catalana entre el 19 de maig del 1901 i el 29 d'abril de 1923.

L'irrenunciable objectiu proteccionista i colonialista per a la indústria i el comerç de Catalunya és un estímul decisiu per a la participació directa a les Corts espanyoles de fabricants significats de tot el territori català, d'importants comerciants exportadors i naviliers radicats a Barcelona, de financers relacionats amb el sagastisme i d'aristòcrates i rendistes afins al canovisme; uns i altres, components bàsics de les forces vives de l'oligarquia catalana. És, conseqüentment, en les Corts, tant en l'ac-

4. CARASA, P. (dir.) *Elites castellanas de la Restauración*. Salamanca, 1997, 2 vols., i AGUIRRE-AZKUENAGA, J.; SERRANO, S.; URQUIJO, J. R., i URQUIJO, M. *Diccionario biográfico de los parlamentarios de Vasconia (1808-1876)*. Vitoria, 1993. Altres exemples d'estudis sobre altres comunitats autònomes són: MORATA, F. «Institucionalización y rendimiento político en el Estado autonómico. Un estudio comparado: Andalucía, Cataluña, Galicia y Comunidad Valenciana». *Revista de Estudios Políticos*, 1992, núm. 76; MÁRQUEZ, G. «La formación de la élite parlamentaria en Galicia: Cortes Generales y Parlamento territorial (1977-1993)», comunicació presentada al I Congrés de l'AECPA, 1994; i JEREZ MIR, M. i MORATA, B. «Las élites parlamentarias». A: CHECA, R. i MONTERO, J. R. (ed.) *Elecciones autonómicas en Aragón*, Madrid, 1995.

5. PITARCH, I. E. i SUBIRATS, J. «Els diputats del Parlament de Catalunya (1980)». *Perspectiva Social*, núm. 16, 1982; el ja citat PITARCH, I. E., BOTELLA, J., CAPO, J. i MARCET, J. *Partits i parlamentaris a la Catalunya d'avui (1977-1979)*. Barcelona, 1980; i PITARCH, I. E. *Sociologia dels polítics de la Generalitat (1931-1939)*. Barcelona, 1977.

tuació legislativa com en les comissions, on més sovint es donen situacions d'actuació coordinada entre els diputats catalans de les diferents famílies polítiques per a la defensa dels interessos i els beneficis comuns.<sup>6</sup>

L'interès per la cambra baixa del Parlament espanyol respon a un doble motiu: tractar-se d'un àmbit privilegiat de debat i decisió dins la vida política, en el qual es reuneixen les figures principals dels partits amb els personatges locals de segona fila, i, sobretot, perquè l'estudi d'aquest tipus d'elit em permet mostrar de manera detallada els trets característics dels personatges que oficialment representen els interessos de Catalunya a Madrid durant més de dues dècades.

Tanmateix, he volgut posar en relleu les diferències i les similituds existents entre les diverses famílies polítiques, tot i que sovint aquestes demostren que estan més preocupades per la intervenció dins de determinades comissions, per l'accés a les fonts administratives i burocràtiques que facilitin les operacions econòmiques a Catalunya o per la disponibilitat d'informació ràpida, que no pas per les imbricades disquisicions del debat polític i ideològic.

Per aquest motiu, assíduament, al llarg d'aquest estudi es mostren les dades agrupades per grups polítics. Davant la gran diversitat de partits polítics que apareixen i desapareixen entre el 1901 i el 1923, i de l'extrema notabilització d'alguns d'aquests, s'ha preferit procedir a un nivell de mínima agregació de tots ells en cinc categories, que són les que s'utilitzen al llarg del text: republicans, regionalistes, liberals, conservadors i carlins. Tot i l'existència de tendències internes dins de cadascuna d'aquestes «famílies», es considera que les línies divisòries entre unes i altres estan ben delimitades.

Entenem per *republicans* tots els diputats que procedeixen tant del Partit Republicà Radical de Lerroux, com els republicans federalistes de la tradició pimargallana i els polítics independents (sovint de difícil classificació) que, per afinitats ideològiques, programàtiques, o bé per la seva evolució posterior, es poden considerar com a republicans.

Els *regionalistes*, sense cap mena de dificultat, s'identifiquen amb els diputats de la Lliga Regionalista, fundada a l'inici del període que s'estudia. De tota manera, es troben alguns casos en què diputats carlins es presenten a les eleccions i obtenen el seu escó amb el suport de l'aparell organitzatiu i propagandista de la Lliga. Aquests diputats no s'han considerat regionalistes, sinó pròpiament *carlins*, atès que aquestes situacions sovint són fruit de pactes polítics conjunturals entre forces polítiques amb interessos específics i diferenciats, que, ateses les característiques del moment, consideren oportú unificar esforços per a assolir la representació.

S'han considerat *liberals* tots els diputats adscrits al Partit Liberal, tant en la primera etapa, quan Catalunya constitueix una delegació regional del partit dinàstic (1875-1903), com en la segona, quan els liberals catalans es revitalitzen i guanyen progressivament quotes més elevades d'autonomia, fins a arribar al seu punt àlgid el 1918, amb la fundació de la Unión Monárquica Nacional.

6. Les relacions entre política i activitat econòmica i l'heterogeneïtat de les *burguesies catalanes* queden explicades a IZARD, M. *Manufactureros, industriales y revolucionarios*. Barcelona, 1979.

Finalment, he comptabilitzat com a *conservadors* als membres de l'anomenat Partit Liberal-Conservador, partit fundat a l'inici del període de la Restauració i liderat llavors pel seu ideòleg, Antonio Cánovas del Castillo, que s'encarrega de bastir les bases del sistema polític que regeix durant tot el període que s'estudia.

Malgrat que aquesta agrupació en famílies polítiques proposada podria semblar, a priori, presumiblement fàcil, en alguns casos ha comportat difícils problemes d'ubicació, a causa de la llibertat de moviments entre partits que demostren certs diputats. En aquests casos, el criteri de classificació seguit ha estat classificar-los dins el grup polític al qual estan adscrits durant més temps mentre exerceixen el seu càrrec de diputat.<sup>7</sup>

Pel que fa a la delimitació temporal de l'estudi –des del 1901 fins al 1923–, em baso en l'argumentació proposada per Balcells, Culla i Mir i, al mateix temps, adopto algunes de les vies d'investigació proposades pels autors en el seu capítol introductori.<sup>8</sup> Seguint aquest criteri, s'han pres com a punt de partida les eleccions generals del 19 de maig de 1901. El caràcter de trencament i encetament d'una nova etapa en la vida política catalana que representen aquestes eleccions és superior al d'altres moments anteriors susceptibles de ser presos també com a fites d'inici per a un estudi d'aquest tipus, com per exemple podria ser l'any 1890, moment en què s'implanta el sufragi universal masculí. No obstant això, després d'una primera aproximació, s'ha desestimat aquesta opció, atès que tot i l'important precedent que representen els bons resultats de la Unió Republicana el 1893, no es detecta un canvi substancial en els representants escollits que aboni la hipòtesi d'un canvi d'etapa, com, per contra, sí que s'esdevé el 1901 amb l'aparició dels regionalistes i el revifament del republicanisme catalanista.

7. Els casos de classificació difícil als quals fa referència el text són els de Francesc Macià, Francisco Largo Caballero, Joan Garriga i Massó, Carles Maristany, i Benito i Bonaventura Sabater i Burcet. Francesc Macià, l'he considerat *republicà* bàsicament per la seva evolució posterior, tot i que rep diverses denominacions en les actes personals consultades a l'Arxiu del Congrés dels Diputats (catalanista, nacionalista i, fins i tot, regionalista). Largo Caballero, encara que ell és pròpiament socialista, l'he considerat *republicà* perquè és la categoria política més propera a la seva ideologia entre les disponibles i pels importants càrrecs dirigits a les institucions estatals que va exercir durant la Segona República. Joan Garriga obté l'acta el 1905 com a liberal, però l'he considerat *regionalista* perquè en les següents eleccions, les del 1907, ja va guanyar l'escó presentant-se per la Lliga, i va repetir a les eleccions del 1910 i el 1914 sota la mateixa adscripció. Carles Maristany obté l'acta el 1916 com a liberal, i el 1923, com a regionalista. L'he considerat liberal perquè va ser diputat sota aquesta adscripció durant 23 mesos, mentre que com a diputat regionalista només va exercir durant 5 mesos. Finalment, Bonaventura Sabater és el cas de classificació més complex, atès que va guanyar l'acta el 1903 com a conservador, es presentà després i va perdre el 1905 sota la mateixa adscripció; el 1914 es tornà a presentar i va perdre, però ara ja com a regionalista, fins que, finalment, el 1918, adscrit a la Lliga, va obtenir la seva segona acta de diputat. He seguit el mateix criteri emprat per Carles Maristany i l'he considerat *conservador*, atès que va ser diputat per aquest grup durant 28 mesos, davant dels 15 mesos que exercí com a regionalista.

8. BALCELLS, A., CULLA, J. B. i MIR, C. *Les eleccions generals a Catalunya de 1901 a 1923*. Barcelona, 1982. col. «Estudis Electorals». Concretament el text es refereix a «...reconstruir la carrera dels diputats i senadors [és una] cosa que ens manca actualment. Una ressenya biogràfica mínima dels cossos legísladors ens permetria estudiar els models de *cursus honorum* i altres dades que facilitarien una aproximació a la sociologia dels parlamentaris espanyols de la Restauració i del regnat d'Alfons XIII», (p. 14).

Per tant, la victòria a la ciutat de Barcelona dels regionalistes de la Lliga, acabada de fundar, i dels republicans, marca el moment en què el catalanisme polític, tant en la seva versió conservadora com republicana, inicia la destrucció del torn dinàstic de partits i entra de manera ja irreversible en el joc polític de la Restauració.

A partir de llavors la Lliga comença un procés de creixement que la porta a erigir-se en poc temps en el partit hegemònic de la dreta a Catalunya i a mantenir-se fins a la fi del període. De la seva banda, els republicans catalanistes, cada cop més allunyats del Partit Republicà Radical dirigit per Lerroux, enceten una nova etapa de reorientació i consolidació que els porta a una expansió ràpida de la seva base electoral, tant a la ciutat de Barcelona com a la resta de les comarques catalanes.

Tot i així, aquesta tendència que s'aprecia el 1901 a la ciutat de Barcelona no es pot dir que sigui extensible a la resta del territori català fins a les eleccions del 21 d'abril de 1907, quan es forma l'àmplia coalició de la Solidaritat Catalana i els partits dinàstics perden la seva tradicional implantació a la majoria dels districtes uninominals urbans i, fins i tot, rurals.

Malgrat aquesta diferència important entre Barcelona i la resta del territori, s'ha optat finalment per considerar les eleccions del 1901 com l'inici del nou període per la influència que exerceixen en el canvi del clima polític que prepara el reposicionament del sistema de partits i la reorientació del vot produït el 1907.

D'altra banda, l'estudi té una data d'acabament *natural* després de les eleccions legislatives del 29 d'abril de 1923, les darreres del període de la Restauració, que escullen els últims diputats a Corts abans del pronunciament del general Primo de Rivera i l'inici de vuit anys de dictadura.

Quant a l'estructura, aquest treball respon, com ja s'ha dit, als objectius principalment descriptius que es plantegen. Per aquest motiu s'ha optat per seguir un esquema clàssic d'estudi d'elits que ajudi a interpretar la ubicació social dels diputats a partir de l'anàlisi detallada dels seus trets socioprofessionals més rellevants.

Dins el primer apartat, s'estudia el lloc d'origen dels diputats per determinar el grau de «cunerisme» o la penetració de polítics no catalans dins la representació parlamentària escollida als districtes catalans.

Tot seguit es presenten els estudis i la professió dels diputats, tractats d'una manera interrelacionada per a apreciar el nivell de formació i la posterior utilització professional que fan els diputats d'aquests coneixements adquirits. Consisteix, en primer lloc, a mostrar les tendències que es donen i, en segon lloc, a explicar per què uns estudis i unes professions són predominants sobre les altres.

L'últim apartat es dedica a un dels aspectes més característics de l'elit estudiada: l'edat. Es practiquen diverses aproximacions a aquest tema per arribar a determinar el moment d'accés per primer cop a l'escó, l'evolució de l'edat mitjana dels diputats catalans al llarg del període i la seva adequació a la realitat demogràfica de la població de Catalunya en aquest moment.

## La representació catalana a les Corts de 1901 a 1923

### LLOC D'ORIGEN

Per a distribuir els diputats segons el seu lloc d'origen s'ha optat per agrupar-los en les quatre circumscripcions electorals per les quals foren escollits, i afegir-hi una cinquena categoria per als nascuts fora de Catalunya. El motiu d'aquest agrupament és facilitar l'anàlisi de la relació entre representants i representats que es vol portar a terme. En el cas de Barcelona, atès el pes indiscutible de la ciutat davant la resta del territori, s'ha considerat oportú desglossar la informació entre Barcelona ciutat i els districtes de la província de Barcelona.

Tot i que el lloc de naixement no determina necessàriament el lloc de residència posterior, les xifres obtingudes demostren que tenir una mesura del nombre de candidats escollits nascuts a Barcelona ciutat serveix per a calibrar el paper de la capital com a centre de reclutament polític de més o menys importància per als diferents partits, segons la pràctica d'escollir els seus representants entre els nascuts al propi districte, o bé a «exportar-los» des de Barcelona.

Dels 207 diputats estudiats, s'han aconseguit les dades de naixement de 144, el que representa un 69,6% del total. La distribució uniforme dels diputats amb dades, tant en el temps com entre els grups polítics, fa pensar que el 30,4% restant (63 individus) no hauria de modificar sensiblement les conclusions obtingudes amb la mostra de què es disposa.

A la taula següent es fa constar el nombre de diputats nascuts a cadascuna de les categories comentades, i també el percentatge que representen sobre el total de diputats amb dades (144).

TAULA 1. LLOC D'ORIGEN

| <i>Lloc d'origen</i> | <i>Nombre de diputats</i> | <i>% (sobre 144)</i> |
|----------------------|---------------------------|----------------------|
| Barcelona ciutat     | 51                        | 35,4                 |
| Barcelona província  | 20                        | 13,9                 |
| Girona               | 17                        | 11,8                 |
| Lleida               | 11                        | 7,6                  |
| Tarragona            | 19                        | 13,2                 |
| Fora de Catalunya    | 26                        | 18,1                 |
| Total                | 144                       | 100                  |

Menys d'una cinquena part dels diputats són nascuts fora de Catalunya, concretament 26, que representen el 18,1% del total. D'aquests, la majoria (17) provenen d'altres indrets de la resta d'Espanya, 6 d'ells dels territoris limítrofs amb Catalunya (3 valencians, 2 aragonesos i 1 mallorquí), i la resta, de regions més allunyades, especialment Andalusia (5) i Madrid (3). No es pot considerar que aquestes xifres denotin un elevat grau de «penetració» de diputats forans dins la classe política autòctona, sobretot si comparem aquesta xifra amb les d'altres parts de l'Estat com Castella - La Manxa o Castella - Lleó, on el 75% i el 58%, respectivament, dels diputats han nascut fora de la regió.

Aquesta afirmació es matisa encara més si tenim en compte la durada en el càrrec d'aquests 17 diputats. Exceptuant pocs casos,<sup>9</sup> tots ells es van mantenir en el càrrec uns cinc anys i mig, gairebé el mateix temps que la mitjana de duració en el càrrec de tots els diputats estudiats, que, com veurem, es troba al voltant dels cinc anys. Per tant, sembla plausible afirmar que ni pel nombre de diputats forans, ni per la duració d'aquests en el càrrec es pugui parlar dels districtes catalans com a proclius a la pràctica del «cunerisme» que tan vigent és durant aquest període en altres indrets d'Espanya.

La resta de diputats no catalans (exceptuant 1 anglès i 1 cas desconegut) són nascuts a l'Amèrica del Sud (2 a Cuba, 2 a Puerto Rico, 1 a Mèxic i 1 a l'Uruguai). Aquest nombre significatiu de nascuts a l'Amèrica del Sud evidencia els importants lligams culturals i econòmics de la societat catalana amb aquells països, fet que es veu encara més clar si es consulta l'apartat de vinculacions, en aquest mateix treball, on es pot apreciar la participació activa de diversos diputats en associacions culturals pro americanes i en instituts d'estudis americanistes.

Pel que fa als diputats catalans, un nombre molt important, més d'una tercera part, són nascuts a la ciutat de Barcelona (35,4%). La resta de la província és la següent categoria més nombrosa (13,9%), i, juntament amb la ciutat representa el lloc d'origen de gairebé la meitat de tots els diputats (49,3%). A molta distància trobem les altres tres circumscripcions. Tarragona i Girona aporten un volum similar de diputats (19 i 17, respectivament), mentre que els lleidatans són el grup de diputats menys nombrós de Catalunya (11).

Si bé és cert que aquesta distribució territorial reflecteix la coneguda idea de la centralitat de la capital en la vida política catalana, també és cert que és una conseqüència de la distribució de la població a la Catalunya de principi de segle. La taula següent mostra el nombre total i el percentatge mitjà de població per províncies a Catalunya entre 1910 i 1930 i el compara amb el percentatge de diputats nascuts en aquestes mateixes províncies que hem calculat per a la taula anterior.<sup>10</sup>

TAULA 2. LLOC D'ORIGEN I DISTRIBUCIÓ DEMOGRÀFICA DE LA POBLACIÓ

| Província | Població  | % Població | % Diputats |
|-----------|-----------|------------|------------|
| Barcelona | 1.245.508 | 56,2       | 49,3       |
| Girona    | 322.650   | 14,6       | 11,8       |
| Tarragona | 346.818   | 15,7       | 13,2       |
| Lleida    | 299.820   | 13,5       | 7,6        |
| Catalunya | 2.214.796 | 100        | 100        |

Com es pot comprovar, les diferències relatives entre les quatre províncies en els representants es mantenen pels representats. Barcelona continua ocupant el primer lloc, seguida de Tarragona, Girona i Lleida, per aquest ordre. S'observa, per tant, una

9. Hermenegildo Giner de los Ríos (Cadis, 1847), al llarg de la seva vida va ser diputat pels districtes catalans un total de deu anys i mig; Alejandro Lerroux García (La Rambla, Còrdova, 1864), durant més de disset anys, i José Llari Areny (Estada, Osca, 1865) durant poc menys de deu anys.

10. Les dades de població han estat calculades a partir de les publicades a RISQUES, M. (dir.) *Història de la Catalunya contemporània*. Barcelona: Pòrtic - Biblioteca Universitària, 1999, p. 205.



certa proporcionalitat entre el lloc d'origen dels representants i les poblacions representades, tendent en general a la subrepresentació per l'existència de diputats forans. Aquest menor pes dels diputats nadius sobre la població és baix en els casos de Girona i Tarragona, però remarcable en el cas de Barcelona i Lleida.<sup>11</sup>

Sembla lògic, per tant, que junt amb l'evident concentració dels nuclis de poder econòmic, social i polític a Barcelona, aquesta distribució demogràfica confirmi la consideració de Barcelona com a viver principal de la classe política catalana, una característica que es mantindrà molt estable al llarg del temps.

Com s'ha introduït al principi d'aquest apartat, les estratègies dels partits per a triar els seus candidats a diputats eren força diferents. Sovint els llocs d'origen dels diputats mostren tendències que denoten la pròpia naturalesa, la implantació i l'organització dels grups polítics respectius.

Per a detectar aquestes tendències, en la taula següent s'ha creuat el lloc d'origen dels diputats amb el seu grup polític.

TAULA 3. LLOC D'ORIGEN SEGONS LA TENDÈNCIA POLÍTICA

| Lloc d'origen       | Republicans | Regionalistes | Liberals | Conservadors | Carlins | Total |
|---------------------|-------------|---------------|----------|--------------|---------|-------|
| Barcelona ciutat    | 15          | 21            | 5        | 7            | 3       | 51    |
| Barcelona província | 7           | 5             | 4        | 2            | 2       | 20    |
| Girona              | 5           | 5             | 5        | 1            | 1       | 17    |
| Lleida              | 2           | 2             | 7        | 0            | 0       | 11    |
| Tarragona           | 7           | 1             | 5        | 5            | 1       | 19    |
| Fora de Catalunya   | 12          | 2             | 9        | 2            | 1       | 26    |
| Total               | 48          | 36            | 35       | 17           | 8       | 144   |

D'acord amb la seva implantació territorial, la Lliga Regionalista té una clara majoria de nascuts a Barcelona. Es fa així aplicable a aquest període el que ja s'havia afirmat per a aquest partit durant la Segona República: «en aquesta data (1932), la Lliga Regionalista existeix com a organització política estructurada pràcticament només a Barcelona, encara que la seva influència, els seus canals de penetració, es trobin repartits per tot Catalunya».<sup>12</sup>

Els dos únics diputats regionalistes que són nascuts fora de Catalunya ho han estat a l'Amèrica del Sud, i podríem dir que de manera incidental, atès que tots dos viuen i estudien a Catalunya des de la infantesa.<sup>13</sup>

11. Girona i Tarragona tenen 2,8 i 2,5 punts percentuals de diferència, respectivament, entre el percentatge de diputats nascut a la província i el percentatge de la seva població. Lleida augmenta aquesta diferència a 5,9 punts, i Barcelona és la més «subrepresentada», amb 6,9 punts.

12. MOLAS, I. *Lliga Catalana*, vol. I, p. 303. Ismael E. Pitarch utilitza també aquesta mateixa cita en al seu estudi sobre els diputats i els consellers de la Generalitat de Catalunya aplicada als diputats regionalistes.

13. Els dos casos són els de Bonaventura Plaja i Tapis, nascut a Ponce (Puerto Rico) i Bartomeu Robert i Yarzabal, nascut a Tampico (Mèxic). Plaja es va llicenciar de jove a la Universitat de Barcelona en filosofia i lletres, mentre que Robert cursà els seus primers estudis a Sitges (el poble natal del seu pare) i es llicencià en medicina a Barcelona amb 21 anys.



Conseqüentment amb la naturalesa centralista de l'organització del partit liberal, més d'una quarta part dels seus representants són nascuts fora de Catalunya, majoritàriament a la resta d'Espanya (només en dos casos són nascuts fora de l'Estat, a Cuba). També és destacable que el segon lloc d'origen més freqüent quant a nombre de diputats liberals sigui Lleida, especialment la muntanya lleidatana, fet que confirma la persistència del que Conxita Mir ha anomenat «cacicat liberal»,<sup>14</sup> que demostra una plena vigència al llarg de tot el període. La resta de liberals (19) es distribueixen equilibradament entre la ciutat i les províncies de Barcelona, Girona i Tarragona, fet que demostra que és un dels grups polítics més uniformement implantant al territori.

L'altre grup monàrquic, el partit conservador, amb un pes polític menor, segueix una tendència força diferent a la liberal. Només dos dels representants conservadors són nascuts fora de Catalunya (i també fora d'Espanya): un a l'Amèrica del Sud i l'altre a Anglaterra. Entre els nascuts a Catalunya, el lloc d'origen es concentra a la ciutat de Barcelona (7) i a Tarragona (5), i la resta del territori té una representació testimonial o sense cap representant, com és el cas de Lleida.

Els que sí que segueixen una tendència similar als liberals, tot i que amb matisos, són els republicans. Igual que els liberals, una quarta part dels seus representants són nascuts fora de Catalunya, també majoritàriament a la resta d'Espanya (tots menys 1), i especialment a Andalusia (4 diputats). També demostren tenir una representació bastant uniforme però, a diferència dels liberals, presenten un clar predomini dels nascuts a la ciutat de Barcelona (15) sobre la resta del territori; seguits dels diputats republicans tarragonins, que constitueixen el grup polític més nombrós d'aquesta circumscripció.

Finalment, el grup menys nombrós de diputats, els carlins, mostren també més pes dels nascuts a la ciutat de Barcelona (3), però aconsegueixen tenir representants de gairebé totes les circumscripcions, excepte Lleida.

## ESTUDIS

A partir de la determinació del nombre de diputats que van accedir a uns estudis universitaris (llicenciatures i doctorats) –que són, d'altra banda, els únics estudis de què s'ha pogut tenir constància–, aquest apartat pretén aproximar-nos al nivell de formació dels diputats catalans.

Malgrat els canvis fets amb el temps en les titulacions universitàries, no han calgut gaires actualitzacions de les denominacions de les carreres, atès que la major part d'aquestes són les «clàssiques» (dret, medicina i enginyeria). Només es modifica el nom de la titulació en el cas dels estudis comercials i els peritatges mercantils, que es consideren com a estudis d'economia. D'altra banda, es manté la denominació de *filosofia i lletres*, tot i que no és equivalent a l'actual, perquè la considerem més adequada que altres denominacions més recents.

Donada la baixa freqüència de titulats en física, química, biologia i matemàtiques, s'ha considerat que es millora la llegibilitat de la taula si aquestes carreres es consi-

14. MIR, Conxita. *Caciquisme polític i lluita electoral. Lleida, 1890-1936*. Barcelona: Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 1985.

deren conjuntament dins la categoria de ciències. I, seguint aquest mateix criteri, arquitectura, tot i l'especificitat tècnica d'aquesta titulació, es considera conjuntament amb la resta de les belles arts.

En conjunt, s'han obtingut les dades de 127 diputats que van cursar estudis superiors, els quals representen el 65,8% del total de diputats. En els 80 casos restants (34,2%) en què no es mostren els estudis es deu a la seva condició d'estudis no universitaris (estudis mitjans), a una formació autodidacta, a una educació amb professors particulars o bé, simplement, a la inexistència d'estudis.

Hi ha 9 casos en què un mateix diputat cursa més d'una carrera. En aquestes situacions s'ha optat per fer constar cadascuna d'aquestes en la seva categoria respectiva i per aquest motiu la suma de la columna de diputats és superior a 127.

Les dues columnes de percentatges fan referència respectivament a la quantitat de diputats sobre el conjunt de diputats amb titulació universitària (127) i sobre el total dels diputats estudiats (207).

TAULA 4. ESTUDIS CURSATS

| <i>Estudis</i>      | <i>Nombre de diputats</i> | <i>%<br/>(sobre el conjunt dels 127<br/>diputats universitaris)</i> | <i>%<br/>(sobre el total de<br/>diputats, 207)</i> |
|---------------------|---------------------------|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Dret                | 97                        | 46,9                                                                | 71,3                                               |
| Enginyeria          | 13                        | 6,3                                                                 | 9,6                                                |
| Filosofia i lletres | 7                         | 3,4                                                                 | 5,1                                                |
| Medicina            | 6                         | 2,9                                                                 | 4,4                                                |
| Ciències            | 6                         | 2,9                                                                 | 4,4                                                |
| Economia            | 4                         | 1,9                                                                 | 2,9                                                |
| Belles arts         | 3                         | 1,5                                                                 | 2,2                                                |
| Total               | 136                       | 65,8                                                                | 100                                                |

El primer que cal destacar és una notable formació acadèmica entre els diputats. El fet que un 65,8% siguin titulats universitaris demostra que ens trobem davant d'una classe política bastant qualificada professionalment.

Tot seguit es pot apreciar un predomini clar dels estudis de dret (97), que representen gairebé les tres quartes parts dels titulats universitaris (71,3%) i prop de la meitat del total dels diputats (46,9%). Com es veurà posteriorment en l'apartat dedicat a les professions, es constata que el pes d'una formació jurídica adequada arriba a ser determinant, tant per a la consolidació d'una casta administrativa entesa en el sentit weberian com a «professionals de la política», com per a facilitar l'èxit en el món dels negocis. De fet, el 64,9% dels llicenciats en dret fan dels seus estudis la seva professió i exerceixen d'advocats, encara que no tots amb la mateixa categoria o la mateixa quota professional, mentre que el 35,1% restant es vincula majoritàriament al món empresarial i aprofita la seva formació legal per a realitzar tasques d'assessoria i gestió.

A molta distància, el següent grup més nombrós l'integren els enginyers (13), especialment els industrials, agrònoms i de camins (3 representants de cada grup), seguits d'altres estudis en enginyeries menys habituals com la militar, la naval o la

de mines (1 de cada). Resulta interessant comprovar que d'aquests 13 enginyers, només 5 exerciran com a tals, ja que la majoria d'ells es convertiran en fabricants, i aprofitaran els coneixements tècnics adquirits per a millorar la competitivitat de les seves pròpies empreses.

La resta de categories mostren una baixa freqüència entre els diputats, amb filosofia i lletres, medicina i ciències al voltant del 5% dels titulats, i economia i belles arts al voltant del 2%.

Dins la taula anterior s'han de tenir en compte els 9 diputats que van cursar dues carreres.<sup>15</sup> Com és d'esperar segons el que acabem de veure, la tendència que s'aprecia és la de combinar els estudis de dret amb una altra titulació (6 dels 9 estudien dret), que en la majoria de les opcions és filosofia i lletres o economia, a parts iguals (3 i 3). La resta es decanta per carreres tècniques i científiques, com enginyeries, matemàtiques, i física i química.

Per grups polítics, els estudiants universitaris es distribueixen segons la taula següent:

TAULA 5. ESTUDIS CURSATS SEGONS LA TENDÈNCIA POLÍTICA

| <i>Estudis</i>      | <i>Republicans</i> | <i>Regionalistes</i> | <i>Liberals</i> | <i>Conservadors</i> | <i>Carlins</i> | <i>Total</i> |
|---------------------|--------------------|----------------------|-----------------|---------------------|----------------|--------------|
| Dret                | 32                 | 20                   | 23              | 14                  | 8              | 97           |
| Enginyeria          | 3                  | 5                    | 3               | 2                   | 0              | 13           |
| Filosofia i lletres | 4                  | 2                    | 0               | 0                   | 1              | 7            |
| Medicina            | 2                  | 2                    | 1               | 1                   | 0              | 6            |
| Ciències            | 2                  | 1                    | 2               | 1                   | 0              | 6            |
| Economia            | 2                  | 0                    | 1               | 1                   | 0              | 4            |
| Belles arts         | 2                  | 0                    | 0               | 1                   | 0              | 3            |
| Total               | 47                 | 30                   | 30              | 20                  | 9              | 136          |

Les dades generals es reproduïxen dins de cada grup polític per separat. Els llicenciats en dret són majoritaris i es distribueixen uniformement entre tots els partits en un rang que va des de gairebé la totalitat dels carlins (8 llicenciats en dret d'un total de 9 diputats), passant per, aproximadament, les tres quartes parts dels monàrquics (76,7% dels liberals i 70,0% dels conservadors) i les dues terceres parts dels regionalistes i els republicans (66,7% i 68,1%, respectivament).

Els estudiants de filosofia i lletres es concentren en el grup republicà, fet que resulta coherent si, com comprovarem a l'apartat de la professió, tenim en compte l'elevat nombre de catedràtics, escriptors i periodistes d'aquesta família política.

També resulta lògic que els enginyers pertanyin especialment als grups regionalistes i liberal, sobretot si tenim en compte que són els dos partits que comprenen un nombre més elevat de fabricants i que, com queda comentat més amunt, sovint els enginyers exerceixen professionalment com a empresaris industrials.

15. Els 9 diputats i els seus estudis són: Josep Puig i Cadafalch, arquitectura i matemàtiques; Francesc Cambó i Batlle, dret i filosofia i lletres; Jaume Carner i Romeu, dret i comerç; Pere Coromines i Muntanya, dret i economia; Nicolás Salmeón Alonso, dret i filosofia i lletres; Manel González i Vilart, dret i economia; Pere Llosas i Badia, dret i filosofia i lletres; Ignasi Girona i Vilanova, enginyeria industrial i agrícola; Pere Guerau Maristany i Oliver, matemàtiques i física i química.

## PROFESSIÓ

El tarannà polifacètic de la majoria dels diputats dificulta la determinació de la seva professió. Davant l'opció de fer constar totes les activitats professionals dels diputats o bé assignar una sola a cadascun d'ells, s'ha triat aquesta última per possibilitar una millor anàlisi dels resultats. Aquesta opció, però, comporta la dificultat de destriar les activitats prioritàries de les secundàries. El criteri que s'ha seguit consisteix a atribuir a cadascun dels diputats la professió més significativa segons el seu nivell d'ingressos, el seu prestigi professional, o bé el seu reconeixement social. L'adjudicació d'una determinada categoria professional a un diputat, per tant, és el resultat d'una prioritització segons aquests criteris, però no implica necessàriament que a la pràctica no exercís altres professions classificables dins d'altres categories (a les quals, donat el cas, no s'hauran comptabilitzat).

Per exemple, com es pot apreciar en l'apartat d'«estudis cursats», la majoria dels diputats tenen estudis de dret, però només s'atribueix la professió d'advocat a aquells dels quals es té constància que exerceixen com a tals, atès que un nombre elevat dels estudiants de dret es dedica a altres activitats un cop llicenciats (especialment les empresarials). Dins aquesta mateixa categoria, tot i que s'ofereixen les dades desglossades d'advocats, notaris i jutges, també s'ha considerat interessant agrupar les diverses professions jurídiques per veure el seu pes conjunt sobre la resta de professions.

En el cas dels escriptors, per diferenciar els professionals dels *amateurs*, només atribueixo aquesta categoria als casos en què clarament els autors es destaquen principalment per les seves obres o bé fan de la literatura la seva font única o principal d'ingressos.

Similarment, només considero *periodistes* els fundadors, directors o redactors de diaris que dediquen la major part de la seva jornada laboral a les tasques periodístiques, per diferenciar-los dels col·laboradors esporàdics o dels columnistes polítics ocasionals.

Sota la categoria genèrica d'*empresaris* s'inclouen les diverses activitats que fan referència a la producció, la distribució, l'exportació i la importació de béns i serveis. Sovint, a les biografies, les fitxes i els expedients consultats es fa referència a aquests individus amb diverses terminologies (fabricant, industrial, propietari, comerciant, entre altres), amb poca capacitat discriminatòria entre elles. Per aquest motiu, s'ha considerat adequat agrupar-les totes com a activitats empresarials i, posteriorment, procedir a una anàlisi més detallada desglossant-les en les seves tres branques principals: fabricants, productors agrícoles i comerciants.

Per *fabricants* es consideren únicament els diputats que posseeixen fàbriques, excloent els accionistes, els gerents i els assessors. Tot i que un nombre important de diputats s'autodefineixen com a propietaris i fins i tot propietaris rurals, el grup dels *productors agrícoles* només comptabilitza els empresaris amb una activitat econòmica productiva basada en productes del camp sense un procés d'elaboració posterior. Per aquest motiu, els empresaris vinícoles es consideren fabricants i no productors agrícoles.

Finalment, el terme *comerciant* s'atribueix als empresaris que obtenen els seus beneficis de la compravenda i el transport de béns i serveis, sense participar en el procés productiu, com per exemple naviliers i corredors de comerç, entre d'altres.

Per a definir els casos en què l'individu viu de rendes s'utilitza el terme *hisendat* entre altres de similars i sovint també emprats en la literatura consultada com ara «terratinent», «propietari rural» o «rendista». Val a dir que es reserva aquesta categoria només per als pocs casos dels quals no es té cap constància d'una altra font d'ingressos paral·lela, com ara fàbriques o bancs.

Finalment, en el nombre de casos restant en els quals la manca de més dades biogràfiques impossibilita la decantació per una de les diverses opcions, s'ha pres en consideració la declaració d'activitat professional que fan els mateixos diputats per a la seva presa de possessió de l'acta en les mateixes Corts, tot i les generalitzacions i les arbitrarietats que en aquestes llistes es poden trobar.

Es tenen les dades professionals de 186 dels 207 diputats, el que representa gairebé un 90% del total, una xifra prou significativa per a generalitzar amb garanties les conclusions obtingudes en el conjunt de la població d'estudi. A la taula següent es mostren les freqüències de professions entre els diputats i el seu percentatge sobre el total de casos amb dades (186).

TAULA 6. PROFESSIONIÓ

| <i>Professió</i>       | <i>Nombre de diputats</i> | <i>% (sobre 186)</i> |
|------------------------|---------------------------|----------------------|
| Professions jurídiques | 63                        | 33,9                 |
| Advocats               | 58                        | 31,2                 |
| Notaris                | 4                         | 2,2                  |
| Jutges                 | 1                         | 0,5                  |
| Empresaris             | 63                        | 33,9                 |
| Sense especificar      | 10                        | 5,4                  |
| Agrícoles              | 3                         | 1,6                  |
| Comerciants            | 14                        | 7,5                  |
| Fabricants             | 31                        | 16,7                 |
| Sense especificar      | (11)                      | (5,9)                |
| Tèxtils                | (10)                      | (5,4)                |
| Vinícoles              | (5)                       | (2,7)                |
| Altres <sup>16</sup>   | (6)                       | (3,2)                |
| Altres <sup>17</sup>   | 5                         | 2,7                  |
| Periodistes            | 13                        | 7,0                  |
| Escriptors             | 4                         | 2,2                  |
| Financers              | 9                         | 4,8                  |
| Catedràtics            | 6                         | 3,2                  |
| Militars               | 6                         | 3,2                  |
| Enginyers              | 5                         | 2,7                  |
| Metges                 | 5                         | 2,7                  |
| Hisendats              | 5                         | 2,7                  |
| Altres <sup>18</sup>   | 7                         | 3,8                  |
| Total                  | 186                       | 100                  |

16. 1 armador, 1 fabricant de ciment, 1 fabricant de sucre, 1 fabricant de suro i 1 metal·lúrgic.

17. 1 cooperativista, 1 explotador de mines, 1 explotador petrolífer, 1 productor d'electricitat i 1 impressor.

18. 2 arquitectes, 1 economista, 1 escultor, 1 mestre d'obres, 1 obrer estucador i 1 procurador.

Les dues terceres parts dels representants a les Corts es distribueixen equitativament entre advocats i empresaris. El pes de les professions jurídiques (bàsicament els advocats, si traiem 4 notaris i 1 jutge) es pot explicar per les facilitats que dona el domini dels recursos legals en aquest moment de l'evolució de l'Estat liberal per a accedir a l'activitat política i als càrrecs de responsabilitat dins les institucions.

L'important nombre d'empresaris (63), que globalment considerats representen exactament el mateix percentatge que els juristes (33,9%), demostra la importància que té per als poders econòmics catalans mantenir una presència directa a Madrid que defensí els seus interessos, sovint diferenciats dels d'altres parts de l'Estat.

De fet, la distribució de l'activitat empresarial entre els diputats reflecteix els sectors industrials més dinàmics de l'economia catalana<sup>19</sup> i alhora els més amenaçats per la competència estrangera provinent tant d'Anglaterra com de França: la indústria tèxtil (amb 10 propietaris de fàbriques tèxtils), i la producció i l'exportació de vins catalans (amb 5 productors vinícoles i la meitat dels comerciants), entre els quals es troben alguns dels més destacats empresaris del sector.<sup>20</sup>

L'empresariat català, immers en un procés incipient de revolució agrícola i industrial que diferencia els seus interessos dels d'altres parts del país amb una estructura econòmica més rural, es troba especialment sensible a les variacions de les polítiques econòmiques decidides pels òrgans centrals del país, i veu la necessitat de posar en marxa mesures proteccionistes que afavoreixin el desenvolupament de la indústria autòctona.<sup>21</sup>

La figura del polític empresari, doncs, no és infreqüent durant la Restauració. Com s'aprecia a la taula, molts diputats tenen les seves pròpies fàbriques (la meitat dels empresaris i el 16,7% del total de diputats són fabricants) o bé participen en els consells de direcció d'importants companyies comercials i navilières (un 7,5% del total). No es pot considerar, però, que aquestes estretes vinculacions econòmiques disminueixin la dimensió política dels diputats, ans al contrari, la proximitat d'interessos amb les elits econòmiques (de les quals reben un suport important per a renovar els seus càrrecs públics) els reforça en el seu paper d'interlocutors amb les institucions polítiques estatals. El seu paper de mitjancers entre els interessos privats i els poders públics els erigeix en actors polítics centrals per a entendre les dinàmiques de la vida parlamentària del moment.

19. D'una banda, el ram tèxtil, centrat sobretot en el cotó i la llana, domina la producció industrial catalana de principi de segle, tot i que al llarg dels primers decennis s'anirà diversificant de manera evident. De l'altra, el sector vitivinícola continua sent el sector agrari més important de Catalunya després de la recuperació de la crisi de la fil·loxera. Les seves exportacions creixen sostingudament fins a arribar a ser el producte agrícola més exportat i a cobrir una tercera part de la superfície conreada.

20. Dins aquest apartat trobem diputats que van ser empresaris vinícoles i tèxtils importants. Entre els primers destaquen els noms de Manel Raventós i Domènech, propietari d'extenses caves a Sant Sadurní d'Anoia i productor del cava Codorniu; o Pere Guerau Maristany, i Oliver i Ramon Mayner i Socias, dos importants exportadors de vins catalans a l'Amèrica del Sud. Entre els empresaris tèxtils també trobem figures de primer ordre com Alfons Sala i Argemí, Francesc Llonch i Cañomeras, i Ramon Godó i Lallana.

21. Tot i el retorn, el 1891, a una política econòmica proteccionista, no es pot considerar que el govern afavorís la industrialització. Segons dades de Borja de Riquer, citades per Josep M. Roig i Rosich a *Història de la Catalunya contemporània*, l'any 1900 Barcelona aportava en contribucions un total de 147 milions i rebia en serveis 16 milions; l'any 1930 la població de Catalunya significava el 12% del total de l'Estat, hi contribuïa amb un 18% i aquest només hi invertia un 6% del pressupost.

Tanmateix, a causa de la pluridisciplinarietat a què he al·ludit al principi d'aquest apartat, no es pot considerar que els empresaris siguin l'únic grup professional que actua com a corretja de transmissió dels interessos econòmics catalans a Madrid. Tot i que són evidentment els més clars exponents d'aquesta activitat mediatra, no es pot obviar el pes de l'altre grup professional majoritari entre els representants a les Corts, els advocats, que sovint exerceixen també d'assessors o consellers d'empreses privades, gestors de rendes o administradors de propietats agràries.

Les altres dues categories laborals que s'han de considerar per a acabar de calibrar la presència d'interessos econòmics professionals entre els diputats catalans són els financers i els hisendats. Entre els primers, i d'acord amb la tendència d'interessos específics dibuixada amb els empresaris, s'observa que els banquers catalans que decideixen participar activament en la política estatal també tenen uns interessos marcadament localistes. La majoria d'ells són directors de bancs d'àmbit local o comarcal, molt sectorials i amb petit capital.<sup>22</sup> Alguns d'aquests bancs catalans reben els capitals repatriats de les colònies i això els permet participar en activitats empresarials i cotitzar a la borsa. Però a mesura que avança el segle, la banca catalana, capdavantera a Espanya al final del segle XIX, entra en una profunda crisi que la porta a una competència directa amb la banca espanyola i estrangera (italiana, francesa i anglesa) i que desemboca en una progressiva dependència envers els bancs madrilenys i bascos.

Dins aquest context, és significatiu el cas d'Eduard Recasens i Mercadé, fundador d'una societat financera i promotor del Banc de Catalunya, que finalment es va constituir el 1920.<sup>23</sup> Recasens, al llarg de tota la seva carrera política i professional, és un decidit partidari d'impulsar una banca específicament catalana i de crear un «banc de bancs» central català.<sup>24</sup> La presència, per tant, d'aquests diputats a Madrid es pot entendre amb la mateixa lògica que mou els empresaris, és a dir, la possibilitat d'incidir amb una veu pròpia en les institucions legislatives centrals on es decideixen les polítiques que afecten la marxa de la vida econòmica del país, en defensa d'uns interessos oposats als de les oligarquies agràries del centre i el sud d'Espanya.

En coherència amb aquest caràcter industrial i burgès de l'economia catalana, no és estrany constatar el baix nombre d'hisendats en comparació amb altres regions, com Andalusia i Castella. Tot i tenir en compte les acotacions força restrictives que s'han seguit per a qualificar un diputat com a hisendat, la quantitat de propietaris rurals o urbans sense una activitat professional determinada és petita. Catalunya, doncs, no sembla que sigui una societat procliva als terratinents, sinó més aviat als empresaris petits i mitjans i als financers.

Si deixem de banda les professions econòmiques i jurídiques, observem l'escassa presència d'altres professions entre la classe política catalana, que en conjunt representen solament una cinquena part del total. Els periodistes i escriptors, molt

22. Per a posar només tres exemples, Carles Cusi i de Miquelet és director d'un banc a Figueres; Joan Esplugas Moncusí, d'un banc a Valls, i Pere Llosas i Badia és un banquer molt arrelat al districte d'Olot.

23. El 1931 el Banc de Catalunya fa suspensió de pagaments, i així culmina la caiguda d'un sector financer pròpiament català i s'obren les portes a la banca espanyola, més agressiva i expansiva, que veu el camp lliure per a ampliar la implantació a Catalunya (Banc de Bilbao, Banc Central, Banc de Biscaia i Banc Espanyol de Crèdit).

24. Si es volen conèixer millor les tesis financeres defensades per Recasens es poden consultar les seves obres *Petites notes sobre la banca en el present i en l'avenir* (1918) i *La Llei d'ordenació bancària* (1922).

concentrats, com veurem, en determinades famílies polítiques, són el grup minoritari més nombrós (13 periodistes i 4 escriptors, que representen el 9,1% del total), seguits dels metges, els enginyers, els catedràtics i els militars distribuïts de manera molt uniforme al voltant del 3%.

L'escassa presència militar entre els polítics, tan poc habitual durant els períodes anteriors, és una de les característiques més estables de la Restauració. Cánovas del Castillo dissenya un sistema polític en què, a canvi de concedir una gran autonomia a l'exèrcit, els militars es retirin als quarters i deixin d'involucrar-se de manera directa en la política. Així ocorrerà durant les primeres dècades del període, però la creixent cultura antiparlamentària i antiliberal que es comença a expandir entre la casta militar al llarg de l'última dècada del segle XIX i que explota amb la crisi del 1898, les bones relacions del rei amb la casta militar i el suport dels sectors conservadors radicalitzats fan de l'exèrcit un actor marginal i extraparlamentari però ben present en la vida política de principi de segle.<sup>25</sup>

La taula següent mostra les professions dels diputats agrupats segons el seu grup polític.

TAULA 7. PROFESSIONS SEGONS LA TENDÈNCIA POLÍTICA

| Professió                | Republicans | Regionalistes | Liberals | Conservadors | Carlins | Total |
|--------------------------|-------------|---------------|----------|--------------|---------|-------|
| Prof. jurídiques         | 19          | 16            | 13       | 10           | 5       | 63    |
| Advocats                 | 18          | 16            | 13       | 8            | 3       | 58    |
| Jutges /notaris          | 1           | 0             | 0        | 2            | 2       | 5     |
| Empresaris               | 9           | 20            | 21       | 13           | 0       | 63    |
| Sense esp.               | 0           | 3             | 5        | 2            | 0       | 10    |
| Prod. agric.             | 1           | 0             | 2        | 0            | 0       | 3     |
| Comerciants              | 3           | 7             | 2        | 3            | 0       | 15    |
| Fabricants               | 3           | 10            | 11       | 6            | 0       | 30    |
| Sense esp. (1)           | (1)         | (3)           | (4)      | (3)          | (0)     | (11)  |
| Tèxtils (0)              | (0)         | (4)           | (4)      | (2)          | (0)     | (10)  |
| Vinícoles (1)            | (1)         | (1)           | (2)      | (0)          | (0)     | (4)   |
| Altres <sup>26</sup> (1) | (1)         | (2)           | (1)      | (1)          | (0)     | (5)   |
| Altres <sup>27</sup>     | 2           | 0             | 1        | 2            | 0       | 5     |
| Periodistes              | 6           | 0             | 5        | 1            | 1       | 13    |
| Escriptors               | 2           | 2             | 0        | 0            | 0       | 4     |
| Financers                | 2           | 3             | 1        | 2            | 1       | 9     |
| Catedràtics              | 5           | 0             | 0        | 0            | 1       | 6     |
| Militars                 | 1           | 0             | 1        | 3            | 1       | 6     |
| Enginyers                | 0           | 2             | 2        | 1            | 0       | 5     |
| Metges                   | 2           | 2             | 0        | 1            | 0       | 5     |
| Hisendats                | 0           | 1             | 3        | 1            | 0       | 5     |
| Altres <sup>28</sup>     | 3           | 2             | 2        | 0            | 0       | 7     |
| Total                    | 49          | 48            | 48       | 32           | 9       | 186   |

25. Un estudi complet sobre els militars en els decennis interseculars és el de NÚÑEZ FLORENCIO, R. *Militarismo y antimilitarismo en España (1888-1906)*. Madrid, CSIC, 1990.

26. 1 armador, republicà; 1 fabricant de ciment, regionalista; 1 fabricant de sucre, liberal; 1 fabricant de suro, conservador, i 1 metal·lúrgic, regionalista.

27. 1 cooperativista, republicà; 1 explotador de mines, conservador; 1 explotador petrolífer, republicà; 1 productor d'electricitat, conservador, i 1 impressor, liberal.

28. 2 arquitectes, regionalistes; 1 economista, republicà; 1 escultor, conservador; 1 mestre d'obres i 1 obrer estucador, republicans, i 1 procurador, liberal.



La distribució de freqüències que s'aprecia en les dades de conjunt s'aplica també a cadascun dels grups polítics per separat. En tots ells, la suma de juristes i empresaris inclou més de la meitat dels representants de cada família política. I mentre que pels conservadors, liberals i regionalistes, el pes dels empresaris és superior al dels juristes, en el cas dels republicans i els carlins la tendència és l'oposada.

Els advocats es distribueixen equilibradament entre tots els grups polítics, segons el nombre de diputats de cadascun d'ells, i representen al voltant d'una tercera part del seu total, excepte en el cas dels carlins, en què els advocats són més de la meitat (el petit nombre, però, de diputats, 9, aconsella relativitzar la capacitat explicativa d'aquest percentatge).

Mentre que cap carlí i només un 18,4% dels republicans és empresari, aquesta categoria laboral té un pes determinant per als dos partits dinàstics i per als regionalistes, en què, per si mateixos representen gairebé la meitat de tots els diputats (el 43,8% dels liberals, el 43,3% dels conservadors i el 41,7% dels regionalistes). Com és lògic, a causa de la major representació parlamentària obtinguda per liberals i regionalistes, el gruix dels empresaris es concentra en aquests dos grups, que arreglen conjuntament més de les dues terceres parts del total (41 diputats sobre 63). Igualment, 21 dels 30 fabricants són regionalistes o liberals (10 i 11, respectivament).

Entre els regionalistes s'observa una presència important de comerciants (gairebé la meitat, amb 7 diputats sobre un total de 15), bastants d'ells exportadors vinícoles i tèxtils a l'Amèrica del Sud i el Nord d'Àfrica, la qual cosa és coherent amb els plantejaments de política econòmica defensats per aquest partit. Igualment, la distribució entre advocats (16) i empresaris (20) dins dels regionalistes, que representen conjuntament el 75% del total, sembla que reflecteix fidelment els propis orígens de la Lliga, fundada el 1901 a partir de la confluència entre la Unió Regionalista, amb uns líders destacats socialment i econòmicament, però sense pràctica política, i el Centre Nacional Català, integrat per juristes amb una àmplia vocació i ambició política però sense una base social i econòmica consistent.<sup>29</sup>

Els financers, els professionals tècnics (enginyers) i els científics (metges) es reparteixen de manera uniforme entre tots els grups sense mostrar cap tendència apreciable.

Sí que resulta destacable, però, el nombre important de periodistes i escriptors republicans, la qual cosa es pot explicar pel tarannà de lluita política i propagació de l'ideari d'aquest grup per mitjà de periòdics partidistes, setmanaris i diaris. En paraules de Joan B. Culla, «[Els grups antimonàrquics] constrets per una legalitat hostil, amb escasses perspectives electorals i deficients estructures organitzatives, fan del periodisme una faceta essencial de llur acció política, saben que només posseint algun diari o setmanari poden fer-se presents davant l'opinió pública, mantenir la cohesió dels militants i el contacte amb els afins, difondre llurs idees, criticar al règim, etc.; per a ells, uns periòdics propis són molt més vitals que per als agrupaments dinàstics i dretans en general, els quals gaudeixen sempre de la benevolència de la gran premsa "independent" i "d'informació".»<sup>30</sup>

29. RISQUES, Manel (dir.) *Història de la Catalunya contemporània*. Barcelona, 1999, p. 219.

30. CULLA, Joan B. *El republicanisme lerrouxista a Catalunya: 1901-1923*. Barcelona: Curial, 1986, p. 431. Les cometes són a l'original.

També en aquest sentit, segurament la voluntat transformadora a partir de l'educació i la pedagogia política present en el republicanisme, no és un fet aliè a la presència de 5 catedràtics d'aquest grup sobre un total de 6.

Pel que fa als hisendats, com ja s'ha comentat, és un grup que en altres regions d'Espanya té una presència important, però que a Catalunya resulta bastant minoritari. Només 5 diputats viuen exclusivament de rendes, 4 dels qual són monàrquics i predominantment liberals (3 dels 4). Finalment, els militars es concentren en el partit conservador i no n'hi ha cap entre els regionalistes.

## EDAT

L'extensió del període estudiat (23 anys) fa que se sobreposin en una mateixa legislatura els cicles vitals de diverses generacions de polítics, la qual cosa planteja problemes per a una interpretació global. Si es pren com a referència l'edat mitjana dels membres de la cambra en una determinada legislatura, o en un any concret, s'obté un valor que varia de manera excessivament significativa segons el moment que considerem.

D'altra banda, si calculem la mitjana d'edat de tots els diputats a partir del seu any de naixement ens resulta un rang d'edats excessivament ampli, tant per als diputats que neixen durant la primera meitat del segle XIX i acaben la seva vida política a l'inici del segle XX, com per a joves parlamentaris que neixen a les darreries del segle XIX i apareixen en l'arena política cap al final de la segona dècada del segle XX.

Atès que l'interès de l'estudi se centra en un primer moment a determinar a quina edat mitjana accedeixen els diputats catalans dels diferents grups polítics al seu escó de la cambra baixa, s'ha considerat que la via més adequada per a superar els problemes esmentats i obtenir resultats comparables és referir-se a l'edat dels diputats en el moment de la consecució de la seva primera acta com a parlamentaris. D'aquesta manera es poden uniformar totes les edats resultants sense tenir en compte ni l'elecció que s'estigui considerant ni l'any concret de naixement de cada diputat.

A la taula següent es mostra el resum de les dades relatives a l'edat obtingudes al llarg de la investigació. Es disposa de la data de naixement de 135 dels 207 diputats estudiats, el que representa gairebé les dues tercers parts del total (un 65,2%); una quantitat que es pot considerar prou significativa si es vol globalitzar amb garanties la interpretació dels resultats al conjunt dels diputats. A la taula, per a facilitar la lectura de les dades, es mostren dues columnes de percentatges: la primera, calculada sobre el total de diputats dels quals es coneix la data de naixement (135), i la segona, que mostra la suma del percentatge anterior per categories, o percentatge acumulat.

TAULA 8. EDAT EN QUÈ S'ASOLEIX LA PRIMERA ACTA DE DIPUTAT

| <i>Edat</i>      | <i>Nombre diputats</i> | <i>% (sobre 135)</i> | <i>% acumulat</i> |
|------------------|------------------------|----------------------|-------------------|
| menys de 41 anys | 71                     | 52,6                 | 52,6              |
| 41 - 50 anys     | 37                     | 27,4                 | 80,0              |
| 51 - 60 anys     | 22                     | 16,3                 | 96,3              |
| més de 60 anys   | 5                      | 3,7                  | 100               |
| Total            | 135                    | 100                  |                   |

El primer que salta a la vista és un fet que s'anirà confirmant al llarg de tot aquest apartat: la joventut dels diputats catalans a les Corts. Més de la meitat obtenen la seva primera acta amb menys de 40 anys, que és una mitjana d'edat bastant baixa en comparació amb altres períodes històrics. Dels 135 diputats dels quals s'obtenen dades, només 23 accedeixen a la cambra en una legislatura anterior al 1901, i tots ells són bastant joves, amb una edat igual o inferior als 50 anys, tot i que es concentren especialment entre els menors de 40 anys (15 dels 71).

Tot i que encara s'han d'analitzar les dades ofertes per altres taules, aquests resultats reforcen la versemblança de la hipòtesi que planteja una renovació important de l'elit parlamentària catalana cap a principi de segle, es pot afirmar que la gran majoria dels diputats obtenen la seva primera acta molt joves i dintre del període estudiat, amb una acusada tendència a reduir-se ràpidament la freqüència de diputats primerencs a mesura que augmenta l'edat, de manera que només una cinquena part obté la seva primera acta amb més de 50 anys. És a dir, sembla lògic afirmar que cap al principi del període estudiat sorgeix una nova generació de diputats que, per la seva joventut, es mantindran llarg temps en els seus càrrecs, la qual cosa explica el baix nombre de diputats que obtenen la seva primera acta amb més de 50 anys, i també l'escassa presència de diputats provinents del període anterior, és a dir, aquells que accedeixen a les Corts durant el segle XIX i durant l'any 1901 i els posteriors es troben encara en actiu.

La taula següent mostra l'edat en què els diputats assoleixen la seva primera acta segons els seu grup polític. Entre parèntesi es fa constar el nombre de diputats que obtenen l'escó per primer cop abans del 1901 (el nombre entre parèntesi es troba comptabilitzat dins el nombre adjacent).

TAULA 9. EDAT EN QUÈ S'ASOLEIX LA PRIMERA ACTA SEGONS LA TENDÈNCIA POLÍTICA

| <i>Edat</i>      | <i>Republicans</i> | <i>Regionalistes</i> | <i>Liberals</i> | <i>Conservadors</i> | <i>Carlins</i> | <i>Total</i> |
|------------------|--------------------|----------------------|-----------------|---------------------|----------------|--------------|
| menys de 41 anys | 21 (2)             | 20 (7)               | 18 (5)          | 6 (1)               | 6 (0)          | 71 (15)      |
| 41 - 50 anys     | 17 (4)             | 7 (1)                | 7 (2)           | 5 (0)               | 1 (1)          | 37 (8)       |
| 51 - 60 anys     | 6 (0)              | 5 (0)                | 5 (0)           | 5 (0)               | 1 (0)          | 22 (0)       |
| més de 60 anys   | 3 (0)              | 1 (0)                | 1 (0)           | 0                   | 0              | 5 (0)        |
| Total            | 47 (6)             | 33 (8)               | 31 (7)          | 16 (1)              | 8 (1)          | 135 (23)     |

En tots els grups polítics, la majoria dels diputats obtenen la primera acta amb menys de 40 anys. Malgrat això, s'observen diferències entre les famílies. Gairebé tots els carlins (6 de 8) són «joves». Els regionalistes i els liberals tenen una mitjana de joves superior a la meitat dels seus representants (el 60,6% i el 58,1%, respectivament) i els republicans i els conservadors demostren ser els més «vells», amb una mitjana de joves del 44,7% i el 37,5%, respectivament.

El major nombre de diputats que accedeixen a les Corts amb menys de 40 anys es troba en els republicans (21), però el salt d'edats més acusat es detecta entre els regionalistes. Mentre que els republicans passen de 21 diputats primerencs menors de 40 anys a 17 diputats que obtenen la primera acta entre els 41 i els 50 anys, per

als regionalistes aquest salt és de 20 a 7, el més marcat de tots els grups polítics comparats, la qual cosa és lògica si atenem la joventut d'aquest grup com a partit polític (la Lliga es funda el 1901).

De nou es troben coherents aquests resultats amb la hipòtesi del recanvi generacional, atès que el pes del regionalisme en les eleccions del 1901 a Barcelona o a les de la Solidaritat Catalana del 1907 a tot Catalunya és un fet evident que contribueix a donar entrada a la cambra a un estol de nous polítics catalanistes procedents majoritàriament de la Lliga i sense experiència parlamentària, que alteren el torn de partits i substitueixen la vella guàrdia monàrquica en els seus escons.

Els conservadors són el grup polític amb l'edat d'accés per primer cop a la cambra més uniformement distribuïda entre els 40 i els 60 anys, fet que pot mostrar un grau menor de professionalització de la política entre els membres d'aquest grup en comparació amb la resta, atès que a mesura que augmenta l'edat d'accés a la política augmenta també la probabilitat de tenir uns recursos econòmics i professionals aliens als ingressos obtinguts per l'activitat parlamentària.

Finalment, els diputats que assoleixen la primera acta durant el segle XIX es distribueixen uniformement entre tots els grups polítics segons el seu nombre de representants, i no mostren cap tendència destacable.

Tot seguit es vol demostrar la joventut de la representació catalana a les Corts i defensar la idea del canvi generacional a partir de la comparació de la piràmide d'edats dels representants catalans sorgits de les eleccions generals del 21 d'abril del 1907 amb les distribucions d'edat de la mateixa cambra legislativa a altres eleccions tingudes a la fi del mateix període, concretament les del 29 d'abril de 1923.

Per a millorar la comparació i donar-hi més perspectiva històrica i geogràfica, a la taula següent també incloc la distribució dels percentatges d'edats dels diputats al Parlament de Catalunya elegit el 1932, la dels procuradors a les Corts franquistes del 1967 i l'edat mitjana dels diputats francesos entre 1898 i 1940.<sup>31</sup>

TAULA 10. PIRÀMIDE D'EDATS DELS DIPUTATS CATALANS: 1907-1923

| Edat                                  | 1907 | 1923 | Parlament<br>de Catalunya | Procuradors<br>a Corts (1967) | França<br>(1898-1940) |
|---------------------------------------|------|------|---------------------------|-------------------------------|-----------------------|
| menys de 41 anys                      | 51%  | 14%  | 40%                       | 9%                            | 35%                   |
| 41 - 50 anys                          | 35%  | 38%  | 28%                       | 32%                           | 36%                   |
| 51 - 60 anys                          | 12%  | 31%  | 15%                       | 39%                           | 22%                   |
| més de 60 anys                        | 2%   | 17%  | 7%                        | 20%                           | 7%                    |
| Total (nombre diputats) <sup>32</sup> | (43) | (29) | (83)                      | (538)                         | (s. d.)               |

31. Les dades pel Parlament de Catalunya s'extreuen de PITARCH, ISMAEL E. *Sociologia dels polítics de la Generalitat (1931-1939)*, 1977, p. 33, quadre 7. Pitarch també cita les dades per als diputats francesos, extretes de Data. *Quien es quien en las Cortes*, 1969, p. 39, taules 20, 21 i 22; i les dels procuradors a Corts franquistes al seu annex número 3 sobre l'«edat dels ministres i els procuradors de Franco», citant les dades d'A. de Miguel.

32. Per a les eleccions de 1907 es disposa de les dates de naixement dels 43 diputats que sortiren escollits pels districtes catalans. A les de 1923, per contra, manquen les dates de naixement de 13 diputats, per això es pot apreciar una diferència tan acusada entre el total de diputats de les dues eleccions.

Les dades confirmen satisfactòriament la hipòtesi que es vol validar. La representació catalana a les Corts del 1907 és molt més jove que aquesta mateixa representació al final del període estudiat. El 1907 més de la meitat dels diputats (22 dels 43) tenen menys de 41 anys, mentre que aquesta proporció cau en picat el 1923, quan només el 14% (4 de 29) dels diputats estan per sota d'aquesta edat. Aquests resultats mostren l'evolució d'una nova generació de parlamentaris catalans que accedeixen a les Corts, majoritàriament a partir del 1907, i es mantenen en el càrrec amb una gran estabilitat fins a la fi del període, amb la dictadura primorriverista.

El 38% que l'any 1923 té entre els 41 i els 50 anys correspon en gran mesura a la proporció de diputats joves del 1907 que es mantenen en actiu, un percentatge gens negligible. Per contra, el baix 14% del 1923 demostra l'escàs, si no inexistent, relleu d'aquesta elit sorgida a la primera dècada del segle xx.

Ens trobem llavors davant de dos moments diferenciats al llarg del període estudiat pel que respecta a l'edat dels representants catalans. En un primer moment, cap a principi de segle, quan es produeix el recanvi generacional, els diputats catalans són molt joves, fins i tot més que els escollits el 1932 per al Parlament de Catalunya en un context de canvi profund i trencament amb el sistema anterior, i encara més joves que els diputats francesos coetanis, que podríem considerar un bon grup de control ateses les circumstàncies del seu sistema polític en aquell moment.

Per contra, a mesura que avança el període estudiat, la manca d'una renovació de la representació que faciliti l'entrada de joves diputats en el lloc dels més vells fa que, salvant les distàncies pel que es refereix a la diferència de règim polític, la piràmide d'edats es vagi assemblant cada cop més a la de les Corts franquistes, que passen per ser de les més velles, atès el seu caràcter simbòlic de reconeixement d'una llarga carrera activa dins el règim.

Aquesta diferenciació encara resulta més acusada si la comparem amb la distribució per edats de la població de Catalunya d'aquell moment. La taula següent recull les piràmides d'edat dels anys 1910 i 1920 agrupades segons les mateixes categories que s'utilitzen per a determinar l'edat dels diputats.<sup>33</sup>

TAULA 11. PIRÀMIDE D'EDATS DE LA POBLACIÓ DE CATALUNYA: 1910-1920

| Edat             | 1910 | 1920 |
|------------------|------|------|
| menys de 41 anys | 69%  | 67%  |
| 41 - 50 anys     | 12%  | 13%  |
| 51 - 60 anys     | 10%  | 10%  |
| més de 60 anys   | 9%   | 10%  |

Com es pot apreciar, la distribució per edats de la població es manté prou estable al llarg de tota la dècada. Aquesta estabilitat demogràfica facilita el contrast entre els dos moments comparats. El 1907 les edats dels representants són relativament comparables a les dels seus representats: el 51% dels diputats, davant el 69% de la

33. Les dades que es mostren s'han calculat a partir de les publicades el 1935 per Josep A. VANDELLÓS, al seu llibre *Catalunya, poble decadent*. Barcelona: Edicions 62, 1985, p. 162.

població tenen menys de 41 anys i només el 2% dels diputats i el 9% de la població superen els 60 anys. El 1923, contràriament, la situació dels representants s'allunya ja considerablement de la dels seus representats, que es mantenen al voltant dels mateixos percentatges. Ens trobem davant una classe parlamentària catalana força envellida amb relació a la població. Com és conegut, només el 14% dels diputats, davant el 67% de la població, té una edat inferior als 41 anys i, per contra, el 17% dels diputats té més de 60 anys, davant de tan sols el 10% de la població de Catalunya.

## **Conclusions**

La hipòtesi que s'ha defensat al llarg d'aquestes pàgines és el trencament, a la Catalunya de principi de segle, del torn de partits i el sorgiment d'una nova generació de diputats regionalistes i republicans, que posen fi a la vella guàrdia monàrquica i mantenen la representació catalana a les Corts fins a la dictadura de Primo de Rivera.

Efectivament, s'ha observat com, després del procés encetat a la capital amb les eleccions generals del 1901, el 1907 es generalitza a tot Catalunya el canvi en la relació de forces dins el sistema de partits que permet l'entrada a les Corts d'una nova classe política integrada per advocats i empresaris catalans joves amb no gaire experiència política, ben arrelats als seus districtes i amb els vincles necessaris per a mantenir sense gaires dificultats un nivell elevat d'èxit electoral al llarg de tot el primer quart del segle xx.

La majoria dels diputats són nascuts a Catalunya, i es distribueixen territorialment d'una manera relativament proporcional a la població catalana d'aquest moment, que es concentra especialment a la ciutat de Barcelona, centre econòmic, social i polític on s'expressen amb tota la seva intensitat les tensions polítiques del país. Sota aquest concepte, els regionalistes i els conservadors són els grups més arrelats a la ciutat de Barcelona, mentre que la resta de tendències polítiques compten entre els seus adscrits amb una proporció més equilibrada de nascuts a la resta de Catalunya.

El grau de penetració de diputats forans entre els elegits pels districtes catalans és baix, i els casos que se'n troben presenten una duració en el càrrec equiparable a la mitjana, motiu pel qual, durant aquest període, no es pot parlar de Catalunya com un territori procliu al «cunerisme».

Quan arriben a les Corts, els representants catalans són bastant joves, atès que més de la meitat accedeixen al seu primer escó amb menys de 40 anys. La majoria d'aquests ho fan durant les primeres eleccions del segle i, sobretot republicans i regionalistes, es mantenen molts anys en el càrrec, una mitjana al voltant dels 5 anys, de tal manera que l'edat de la representació catalana a les Corts augmenta paral·lelament a l'envelliment dels diputats elegits entre el 1901 i el 1907.

Els diputats catalans demostren que tenen una bona formació: les dues terceres parts cursen estudis universitaris, que són, per una aclaparadora majoria, de dret. Posteriorment alguns deriven aquests coneixements cap a la pràctica professional de l'advocacia, i altres, a parts iguals, els utilitzen per a exercir tasques directives i gerencials dins l'empresa privada. El predomini d'advocats i empresaris s'explica tant

pel necessari domini dels recursos legals que calen per a l'exercici de la política, en el cas dels primers, com per l'especial sensibilitat existent entre els segons per a incidir en el procés decisonal d'unes polítiques econòmiques que els pertoquen directament. Sobretot en un moment en què els afanys proteccionistes del empresaris catalans per a defensar la seva producció de la competència anglesa i francesa xoquen sovint amb els interessos econòmics d'altres parts de l'Estat amb estructures econòmiques menys industrials.

## Bibliografía

- AGUIRREAZKUENAGA, J.; SERRANO, S.; URQUIJO, J. R.; i URQUIJO, M. *Diccionario biográfico de los parlamentarios de Vasconia (1808-1876)*. Vitoria, 1993.
- CAMPO, S.; TEZANOS, J. F.; SANTIN, W. «La élite política española y la transición a la democracia». *Sistema*, núm. 48, 1982.
- CADENAS Y VICENT, V. *Índice nobiliario español*. Madrid, 1955-1956.
- CADENAS Y VICENT, V. *Índice de los senadores vitalicios*. Madrid, 1963.
- CARASA, P. (dir.) *Elites castellanas de la Restauración*. Salamanca, 1997, 2 vol.
- CASASSAS, J. *L'Ateneu Barcelonès: dels seus orígens als nostres dies*. Barcelona: la Magrana, 1986.
- CASTILLO, I. D. *El Parlamento español en 1910*. Madrid, 1910.
- CUENCA TORIBIO, J. M.; MIRANDA GARCÍA, S. «Sociología de los ministros de la Restauración (1902-1931)». *Revista de Estudios Políticos*, 1992, vol. 75, p. 87-130.
- CUENCA TORIBIO, J. M.; MIRANDA GARCÍA, S. «Sociología ministerial de la Restauración (1875-1902)». *Revista de Estudios Políticos*, 1992, vol. 78, p. 71-104.
- MOZOS, J. L. DE LOS. «Clase dirigente y cambio político: intento de aproximación». A: Diversos autores. *Las clases dirigentes*. Madrid, 1992.
- DODERO VÁZQUEZ, J. F. *Las últimas Cortes de la Regencia*. Madrid, 1902.
- ESPERABÉ DE ARTEAGA, E. *Diccionario enciclopédico ilustrado y crítico de los hombres de España*. Pròleg del comte de Romanones, Madrid, 1946-1947.
- GÓMEZ BARDAJÍ, J.; GÓMEZ BARDAJÍ, J.; ORTIZ DE BURGOS, J. *Anales parlamentarios 1907*. Madrid, 1910.
- GÓMEZ BARDAJÍ, J.; GÓMEZ BARDAJÍ, J.; ORTIZ DE BURGOS, J. *Anales parlamentarios 1908 y 1909*. Madrid, 1910.
- GÓMEZ BARDAJÍ, J.; GÓMEZ BARDAJÍ, J.; ORTIZ DE BURGOS, J. *El palacio del Congreso de los Diputados. Por tres funcionarios de la secretaría*. Madrid, 1911.
- GÓMEZ BARDAJÍ, J.; GÓMEZ BARDAJÍ, J.; ORTIZ DE BURGOS, J. *Anales parlamentarios 1910*. Madrid, 1912.
- GÓMEZ BARDAJÍ, J.; GÓMEZ BARDAJÍ, J.; ORTIZ DE BURGOS, J. *Anales parlamentarios 1911-1912-1913*. Madrid, 1915.
- GÓMEZ BARDAJÍ, J. *Listas de los presidentes del Congreso desde 1810*. Madrid, 1917.
- HUERTA RODRIGO, S. *El Parlamento español de 1910: Senado*. Madrid, 1910.
- IZARD, M. *Manufactureros, industriales y revolucionarios*. Barcelona: Crítica, 1979.
- JEREZ, M. *Élites políticas y centros de extracción en España (1938-1957)*. Madrid: CIS, 1982.
- JEREZ MIR, M.; MORATA, B. «Las élites parlamentarias». A: Checa, R. i Montero, J. R. (ed.) *Elecciones autonómicas en Aragón*. Madrid, 1995.



LINZ, J. J. «Continuidad y discontinuidad en la élite política española: de la Restauración al régimen actual». A: *Estudios de Ciencia Política y Sociología. Homenaje al profesor Carlos Ollero*. Madrid, 1972, p. 361-423.

MARIO, A.; LÓPEZ, P. *Ingenieros de caminos en el Congreso de los Diputados*. Madrid, 2000.

MÁRQUEZ, G. «La formación de la élite parlamentaria en Galicia: Cortes Generales y Parlamento territorial (1977-1993)», comunicació presentada al I Congrés de l'AECPA, 1994.

MATEO DEL PERAL, D. «Aproximación a un estudio sociológico de las autoridades económicas de España (1868-1915)». A: *La banca española durante la Restauración*. Madrid, 1974, vol. I, p. 15-106.

MESTRE, J. *Diccionari d'història de Catalunya*. Barcelona, 1995.

MORATA, F. «Institucionalización y rendimiento político en el Estado autonómico. Un estudio comparado: Andalucía, Cataluña, Galicia y Comunidad Valenciana». *Revista de Estudios Políticos*, núm. 76, 1992.

PITARCH, I. E. *Sociologia dels polítics de la Generalitat (1931-1939)*. Barcelona, 1977.

PITARCH, I. E.; BOTELLA, J.; CAPO, J.; MARCET, J. *Partits i parlamentaris a la Catalunya d'avui (1977-1979)*. Barcelona, 1980.

PITARCH, I. E.; SUBIRATS, J. «Els diputats del Parlament de Catalunya (1980)». *Perspectiva Social*, núm. 16, 1982.

REY REGUILLO, F. DEL; MORENO LUZÓN, J. «Semblanza de la élite parlamentaria en la crisis de la Restauración (1914-1923)». *Revista de Estudios Políticos*, 1996, vol. 93, p. 177-201.

RICHARD, B. «Étude sur les gouverneurs civils en Espagne de la Restauration à la Dictature (1874-1923). Origine géographique, fonction d'origine et évolution d'un personal político-administratif». *Mélanges de la Casa de Velázquez*, 1972, núm. 8, p. 441-474.

RICHARD, B. «Notas sobre el reclutamiento del alto personal de la Restauración (1874-1923). El origen de los gobernadores civiles y su evolución». A: GARCÍA DELGADO, J. L. (ed.) *Sociedad, política y cultura en la España de los siglos XIX y XX*. Madrid, 1973, p. 101-110.

ROLDÁN, S.; GARCÍA DELGADO, J. L.; MUÑOZ, J. *La formación de la sociedad capitalista en España, 1914-1920*. Madrid, 1973.

SÁNCHEZ ORTIZ, M.; BERAESTEGUI, F. *Las primeras cámaras de la Regencia. Datos electorales, estadísticos y biográficos, confeccionados por...* Madrid, 1886.

SÁNCHEZ DE LOS SANTOS, M. *Las Cortes españolas. Las de 1907*. Madrid, 1908.

SÁNCHEZ DE LOS SANTOS, M. *Las Cortes españolas. Las de 1910*. Madrid, 1911.

SÁNCHEZ DE LOS SANTOS, M. *Las Cortes españolas. Las de 1914*. Madrid, 1914.

TEJERA LÓPEZ, A. *Parlamentarios españoles. Cortes de 1914. Apuntes biográficos y retratos de los senadores y diputados que integran el Parlamento español*. Madrid, 1914.

TUÑÓN DE LARA, M. *Historia y realidad del poder. El poder y las élites en el primer tercio de la España del siglo XX*. Madrid, 1967.

VIVER, C. *El personal político de Franco (1936-1945)*. Madrid: CIS, 1978.



## *El análisis de Max Weber sobre las formas de representación parlamentaria*

CRISTIANA SENIGAGLIA, *Universidad de Trieste (Italia)*

### **Premisa**

En su obra sociológica principal, *Economía y sociedad*, Weber propone un análisis muy amplio y articulado sobre los fenómenos y las organizaciones sociales. El fundamento de su investigación sociológica es indudablemente la acción,<sup>1</sup> entendida como «comportamiento humano (igual si se trata de actuar internamente o externamente, de abstenerse o de sufrir), si y a medida que el agente o los agentes conectan con él un sentido subjetivo»<sup>2</sup> (es decir, con un significado que los agentes entienden y pueden evaluar). Sin embargo, Weber dedica también mucha atención a las instituciones que se forman en el interior de la sociedad,<sup>3</sup> porque en primer lugar está convencido de que ellas desempeñan un papel primario en el funcionamiento de la sociedad, y en segundo lugar tiene la opinión que las instituciones, en el curso del tiempo, desarrollan una lógica autónoma, que se distancia de la de los agentes humanos y sigue reglas propias, ligadas al sistema. En esta perspectiva, la representación ejerce una función considerable, ya que muestra claramente una relación entre sujetos en la que los unos están encargados de actuar *en vez de* los otros y al mismo tiempo para ellos, así que la lógica de los sujetos y la lógica del sistema se cruzan varias veces.

Además, las instituciones ocupan un lugar importante en la sociedad no sólo por la función que desempeñan, sino también por el poder que expresan. En *Economía y sociedad*, en efecto, Weber formula la bien conocida distinción entre las tres formas de legitimación del poder: *tradicional*, *legal* y *carismática*. Esta clasificación es muy significativa en relación a la representación, como ella se entrelaza con las formas diferentes de la representación y obra en ellas. Desde que el análisis sociológico de Weber toma cuenta de estas relaciones, él se muestra capaz de constatar cuáles modalidades del poder están implicadas y qué funciones desempeñan en el ámbito de

1. Cf. BREINER, P. *Max Weber and Democratic Politics*. London: Ithaca, Cornell University Press, 1996, especialmente p. 40-41.

2. WEBER, M. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr, 1956, p. 1.

3. Sobre la relación entre acción e instituciones, cf. GIMMLER, A. *Institution und Individuum. Zur Institutionentheorie von Max Weber und Jürgen Habermas*. Frankfurt, New York, Campus, 1998, p. 85-94.

cada forma de representación. Esta perspectiva permite profundizar en el concepto de representación en su doble componente de administración de los actos públicos y de expresión de la autoridad.

Principalmente, las instituciones son clasificadas por Weber según una visión «idealtípica», que destaca las características evaluadas como esenciales para la determinación del concepto. Sin embargo, el análisis de Weber contiene también numerosas indicaciones históricas, geográficas y culturales, que hacen los esquemas más flexibles y pragmáticos (es decir, orientados más claramente a la acción y aplicación práctica).<sup>4</sup> Weber tiene en cuenta los modelos diferentes que se han desarrollado en sociedades determinadas, y pone énfasis en sus características y su originalidad. De esta forma, Weber gana la posibilidad de describir modelos generales, pero al mismo tiempo se pone en la condición de relacionar diferentes alternativas y modalidades de realización. Este procedimiento incluye por eso la posibilidad de aplicación de un método comparativo, que toma conciencia de las variaciones históricas y culturales.

Más allá de las diferencias, se delinea así un proceso de desarrollo que concierne a todas las estructuras e incluye también la representación: se trata del proceso de formalización y racionalización de la vida social, que deriva, por un lado, de la afirmación del sujeto individual, y, por otro lado, de la formación de los grandes aparatos administrativos. Estos dos elementos revelan una tendencia a la igualación y democratización, pero no son siempre enteramente compatibles, lo que crea a veces problemas de nivelación, coacción de la libertad individual y parálisis social. Este fenómeno incluye también la representación, y pone la pregunta de su posible reformación para evitar los inconvenientes. Las propuestas que Weber hace especialmente en sus ensayos y artículos políticos se dan cuenta de esta problemática y tratan de afrontarla: por eso ellas pueden ser incluidas en una concepción teórica de la representación, aunque tocan más explícitamente la temática política.

Para analizar el concepto de representación en Weber en toda su amplitud, consideramos los siguientes aspectos, que no sólo presentan una concatenación lógica, sino que también revelan una dinámica histórica:

1. La definición de la representación en los términos que utiliza Weber, de la que deriva una clasificación de las formas según los rasgos más significativos.
2. La representación en su forma específica y típica de la época moderna, que caracteriza especialmente la institución parlamentaria y que incorpora los elementos constitutivos de la subjetividad y de la organización formal.
3. Las tendencias y los límites de la mentalidad moderna a través de las dificultades conexas con la representación parlamentaria y las tensiones que su despliegue genera.
4. Las soluciones que Weber tiene en perspectiva a través del análisis histórico y político y de su entrelazamiento.

4. Sobre las características del tipo ideal, cf. IZQUIERDO, J. de Dios. *Max Weber. Precedentes y claves metodológicas*. Ediciones de la Universidad de Castilla - La Mancha, p. 83-114.

## 1. Concepto y clasificación de la representación

La definición de la representación elaborada por Weber es la siguiente: «Por representación se entiende primariamente el hecho ya explicado (en el capítulo I, § 11) que el actuar de determinados pertenecientes a una asociación (delegados) es atribuido a los demás o debe pasarse como «legítimo [...] para ellos a causa de aquellos y tiene valor obligatorio y en efecto lo es».<sup>5</sup> La referencia al parágrafo 11 del capítulo I concierne a la relación general de delegación, por medio de la cual las oportunidades y las consecuencias de una acción acabada por los delegados conciernen a todos los que se refieren a ellos. En esta perspectiva, hay una genérica coincidencia entre «delegación» y «representación», ya que las dos indican un actuar de unos en vez de otros, que a pesar de esto vale para todos los sujetos implicados. Se trata de una extensión meramente formal de la acción, con la que se produce una reacción que afecta a todo el grupo. Lo que es diferente, y que caracteriza la representación, es el discurso de la *legitimidad*. A base de la legitimidad, la acción de los delegados es reconocida y admitida como válida para todos los representados. Con lo que se relaciona el principio de *obligación*, el cual implica que los representados tienen que hacer cumplir lo que fue dicho y hecho por los representantes y actuar en consecuencia y por el respeto a eso. La obligación marca un nivel más intenso y efectivo que la legitimidad, aunque se funda en ella. La legitimidad enseña la razón por la que *se puede* considerar válido lo que los representantes obran, la obligación indica lo que *se debe* considerar válido y condiciona el comportamiento mismo de los representados, que tiene que ser en conformidad con el obrar de los representantes. A este respecto, Weber no hace ninguna distinción entre los aspectos subjetivo y objetivo de la obligación, es decir que no tiene importancia si el representante es expresamente reconocido (y elegido) por los sujetos representados o si, por el contrario, es legitimado objetivamente para su función.

La forma de legitimación y la relación que se instaura entre el representante y los representados son para Weber los elementos más importantes para clasificar los diferentes modelos de representación. Weber enumera cinco formas principales de representación, que están descritas primariamente en su tipología ideal.

1. El primer ejemplo de representación es una forma de *representación adquirida* (*approprierte Repräsentation*), que se encuentra especialmente en las sociedades patriarcales, y donde el representante es encargado gracias a una legitimación que obtiene gracias a una herencia u otro cargo precedente. En ese caso no se trata de una función independiente, dado que la capacidad de asumir un encargo no se evalúa a base de las cualidades específicas exigidas, sino que es el producto de otra legitimación, es decir una legitimación derivada. Paralelamente, el poder de representación no está exactamente reglado, sino que se orienta a la costumbre y a la tradición.

5. WEBER, M, *op. cit.*, p. 171.

2. La segunda forma de representación mencionada por Weber es la *representación de los estados* (*Ständerepräsentation*).<sup>6</sup> Según Weber, esta forma no es una representación verdadera, porque su función principal consiste en hacer valer los privilegios de los propios grupos de pertenencia. El carácter de representación puede por eso ser atribuido sólo de una manera indirecta, porque por un lado no todos los representados disfrutan de las oportunidades y de los privilegios reivindicados por los representantes, mientras que por otro lado las consecuencias del actuar de los representantes conciernen también a los excluidos de los privilegios. La razón de este desequilibrio lleva a los representantes a concluir acuerdos que valen no sólo para los beneficiarios o para los estados de pertenencia, sino también para la sociedad entera. El límite de esta forma de representación está en la incapacidad de responder a las exigencias de los componentes diferentes de la sociedad y, aún más, en la incapacidad de tener conciencia de que estas exigencias existen. Por otra parte, los representantes no resultan vinculados y por eso disponen de mayor libertad de decisión.

3. La tercera forma de representación, que se opone de manera más firme a la precedente, es un modelo de *representación atada* (*gebundene Repräsentation*), que se ejecuta por medio de mandatos imperativos. En este caso, la modalidad de selección de los representantes no tiene mucha importancia (igual si se trata de elección, rotación o sorteo), porque ellos no disponen de ningún poder de decisión, y pueden ser destituidos de su encargo en cualquier momento. Por el contrario, el poder depende enteramente de los mandatarios, que deciden por adelantado lo que sus representantes tienen que decir. Weber relaciona la condición de los representantes con mandatos imperativos con la de los funcionarios del aparato burocrático. Notoriamente Weber distingue entre funcionarios administrativos y políticos precisamente sobre la base de la decisión: mientras que los funcionarios pueden solamente sugerir soluciones, pero tienen por último que someterse a las órdenes, los políticos deben tomar decisiones y cargar con la responsabilidad de éstas. En otras palabras, la representación por medio de mandatos imperativos pierde para Weber la significación política.

4. La cuarta forma de representación es la que Weber llama la *representación libre* (*freie Repräsentation*). Esta definición se refiere explícitamente a la condición de los representantes ante los representados, y se opone al mandato imperativo, con lo que los delegados pierden cualquier libertad de iniciativa. Como Weber mismo explica, en esta forma libre «el representante, elegido conformemente a la ley (eventualmente determinado formalmente o de hecho por turno) no está ligado a ninguna instrucción, sino que es responsable él mismo de su comportamiento. Está debidamente obligado solamente a sus propias convicciones objetivas, y no a la sal-

---

6. Sobre el significado del término «estados» (Stände), cf. BURGER, Th. *Power and stratification: Max Weber and beyond*. EN: MURVAR, V. (ed.) *Theory of liberty, legitimacy and power: new directions in the intellectual and scientific legacy of Max Weber*. London, Boston, Melbourne, Henley, Routledge i Kegan, 1985, p. 11-39, especialmente p. 25-30.

vanguardia de los intereses de los delegantes».<sup>7</sup> En otras palabras, la representación libre se caracteriza porque el representante obtiene, por un lado, una legitimación formal, incondicionalmente válida, y, por otro lado, tiene que actuar sin atenerse a las órdenes de los representados, siguiendo su convicción personal, madurada gracias a un análisis lo más reflexionado y objetivo posible.

La característica de esta forma de representación es hacer referencia primariamente a normas generales y abstractas que tienen que ver con una profunda convicción ética o política. En este sentido, la generalidad y la abstracción no deben ser confundidas con la formalidad. Las convicciones que originan el actuar político tienen en efecto un contenido, sólo que éste se inspira en visiones del mundo de carácter universal (*Weltanschauungen*).

Por lo que concierne a las formas concretas de realización, de este modelo proceden casi todas las instituciones parlamentarias del mundo moderno. Max Weber insiste a este respecto en la importancia asumida por los partidos políticos, que recogen la adhesión voluntaria a una idea política y la hacen confluir en un movimiento organizado que propone un programa y selecciona los candidatos elegibles en el Parlamento.

5. La quinta y última forma es la *representación por medio de portavoces de intereses* (*Repräsentation durch Interessenvertreter*), que normalmente confluye en un gremio en el que están representadas las diferentes clases sociales y profesiones. Weber expresa en términos generales un juicio negativo sobre esta forma de representación, no tanto por su contenido, dado que puede tratarse de una institución de orientación conservadora o bien progresista, sino por su conformación, que esconde la intención de perjudicar a determinados grupos o categorías sociales. En este caso también se trata de una representación fuertemente condicionada por la voluntad de los representados y de sus intereses, ya que los delegados tienen que ser sobre todo los portavoces de su clase social o profesión de pertenencia. Por otra parte, este sistema de representación marca el prevalecer del aspecto económico sobre el político, dado que el centro de la discusión concierne inevitablemente a los intereses relacionados con la posición social y la categoría profesional, y que los acuerdos se toman con el objetivo de garantizar los beneficios para las categorías dominantes.

La forma de representación de los intereses se pone en conflicto con el desarrollo de los partidos políticos, y frecuentemente provoca la extenuación de estos. En efecto, mientras que la representación por medio de los partidos se funda sobre la base de la adhesión voluntaria y se relaciona con una idea general de la vida y de la sociedad, que, según Weber, puede reunir componentes y clases diferentes, la representación de los intereses separa los componentes sociales unos de otros, y por eso produce una fragmentación de los ideales políticos y una concentración sobre preguntas particulares. Paralelamente, se constata la extenuación del poder de los representantes, quienes, según la evaluación de Weber, se reducen a «secretarios a sueldo de asociaciones de intereses».<sup>8</sup> Lo que se pierde es la capacidad de asumir respon-

7. WEBER, M., *op. cit.*, p. 171.

8. WEBER, M., *op. cit.*, p. 175.

sabilidad personal, de expresar una orientación política consecuente y de tomar decisiones efectivas. En otras palabras, lo que prevalece es la ausencia de liderazgo y de determinación en la acción.

Como se puede constatar fácilmente, en esta clasificación existe una preponderancia del aspecto sociológico. Las formas diferentes son descritas en sus caracteres principales, y la descripción da cuenta esencialmente de la modalidad de representación, del poder y de la función de los representantes, de sus relaciones con los representados y, sobre todo en los dos últimos casos, de los argumentos predominantemente tratados. Sin embargo, el orden de la clasificación permanece oscuro, si se busca un procedimiento que se base simplemente en una razón lógica o teórica. Pues la segunda y la quinta formas, la representación de los estados y la de los intereses, muestran una cierta analogía; además la forma de representación que adjudica más poder a los representantes es sin duda la cuarta, la representación libre, mientras que la tercera, la de los mandatos imperativos, es la más limitada. Al fin no hay un criterio lógico que sea capaz de justificar el orden construido por la sucesión.

Las cosas cambian si se introduce una referencia histórica. La primera forma es en efecto la forma más antigua de representación y se basa en una legitimación de tipo tradicional, ligada a la elevada posición social del nombrado (o elegido) para la representación. Por otro lado, la distinción entre la representación de los estados y la de los intereses se vuelve clara, porque en el primer caso se trata de una estructura social todavía no moderna, que reproduce una división en estados tradicional y relativamente simple, mientras que la representación de los intereses refleja una sociedad mucho más compleja, donde la profesión y el trabajo asumen una función central. El orden propuesto por Weber sería entonces una clasificación sociológica, pero que refleja también una sucesión histórica. Que Weber era sensible a las diferencias ligadas a la historia y a la cultura se puede ya percibir puesto que dedica algunas observaciones a los períodos en los que respectivamente las formas de representación aparecieron por primera vez. Además, hace mención de los momentos históricos a los que una determinada forma de representación es más correspondiente (aunque hace también distinciones de carácter cultural y geográfico). Esta interdependencia entre la sociología y la historia es particularmente interesante cuando se trata de caracterizar las instituciones parlamentarias como ejemplo crucial de la representación moderna, relacionando con ellas también una fase esencial del progreso social y económico.<sup>9</sup>

9. Se trata del proceso de racionalización típico de la modernidad que concierne a todos los fenómenos de la vida social y que está inextricablemente conexo con el progreso técnico-científico. Cf. a este propósito: HABERMAS, J. *Theorie und Praxis*. Frankfurt/M. Suhrkamp, 1988, y SCHLUCHTER, W. *Die Entwicklung des okzidentalen Rationalismus*. Tübingen: Mohr, 1979.

## 2. El mundo moderno y la representación libre en los parlamentos

Como ya se ha mencionado, la representación libre es la característica fundamental del sistema político basado en el *principio de legalidad*.<sup>10</sup> Eso se traduce en el respeto de la ley considerada como sistema de normas universales, que ponen a los ciudadanos en el mismo nivel, garantizándoles iguales derechos. Desde este punto de vista, la representación misma mantiene un carácter universal, y se entiende como la expresión de la voluntad popular. Por consiguiente, el diputado parlamentario es «el representante del pueblo entero»,<sup>11</sup> y no está subordinado a ninguna forma de mandato imperativo o de instrucción de parte de los que lo han elegido.

Sin embargo, la representación libre no es para Weber solamente una categoría sociológica universal, sino también un fenómeno histórico de época. Es verdad que hay unos casos de representación libre en la antigüedad o en las asambleas de federaciones ciudadanas en la edad media, pero es indiscutible para Weber que la afirmación de la representación libre se consuma en la transición de la edad media a la época moderna, y aún contribuye a realizarla. En el caso de la representación, se trata más bien de la abolición del mandato imperativo y de su sustitución con una forma más independiente de diputación, que justamente da origen a los parlamentos modernos y a la autonomía de sus miembros frente al electorado.

La historia de la representación, desde este punto de vista, se relaciona inextricablemente con el proceso de formación del Estado moderno. Según lo que Weber explica, la forma de representación libre es el producto de la progresiva eliminación de los mandatos imperativos que los reyes impusieron a los delegados para obtener una asamblea más respetuosa de la voluntad real. Es que los mandatos imperativos permitían la imposición de las órdenes de la aristocracia y de los latifundistas, y limitaban así el poder del rey. Primeramente la libertad se entendió por eso como la posibilidad de votar a favor de los proyectos reales prescindiendo de las órdenes recibidas. Eso significó una transferencia de poder a favor del soberano y por eso un proceso de centralización y organización; pero sucesivamente se instauró una nueva forma de independencia, porque los propios parlamentos consiguieron una influencia y un poder mayores (aunque eso se libró con frecuencia a través de luchas y revoluciones). En el curso de este proceso, la libertad se transformó en una forma de autonomía parlamentaria que concernía a los representantes como estado social y que garantizaba su libertad de opinión y su poder de decisión.

La afirmación de la representación libre se relaciona también, para Weber, con el desarrollo económico en el sentido capitalista que caracteriza a la sociedad moderna. Weber enumera unos aspectos que contribuyeron en su opinión a su éxito. En primer lugar, la transformación económica provocó la descomposición de los viejos estados sociales, a los que se ligaban los mandatos imperativos; en consecuencia, había que encontrar una forma de representación más correspondiente a una socie-

10. Sobre el significado de la legalidad como principio de legitimación, cf. BOBBIO, N. *La teoria dello Stato e del potere*. En: Max Weber e l'analisi del mondo moderno. Torino: Einaudi, 1981 y SERINO, V. *Aspetti e problemi del potere in Max Weber*. Lecce: Milella, 1983.

11. WEBER, M., *op. cit.*, p. 173.



dad más flexible desde un punto de vista social y dispuesta a liberarse de las viejas jerarquías. En segundo lugar, la transformación fue sostenida por la burguesía, que por un lado necesitaba un sistema de administración y de jurisprudencia más fiable y generalizado, y por otro lado apoyaba cada forma de limitación del poder del cual gozaba la aristocracia. Según este punto de vista, la transformación fue también favorecida por la inexistencia del conflicto con el proletariado, todavía no organizado y por eso considerado sin importancia política. En tercer lugar, las fuerzas económicas encontraron en el parlamento una institución que estaba dispuesta a respaldar el desarrollo económico por medio de leyes apropiadas. A través del parlamento, ellas obtuvieron una legislación clara, formalmente correcta, que facilitaba los negocios y las transacciones comerciales. Al principio de la era moderna, el parlamento fue así el portavoz no sólo de derechos universalmente válidos, sino también de la libertad económica y social.

Con estas consideraciones, Max Weber describe un proceso general que concierne al nacimiento del Estado moderno, la función del soberano frente a la aristocracia, la formación de la burguesía, la afirmación del sistema capitalista y la nueva forma de representación por medio de la institución parlamentaria. Se trata de aspectos generales, que indican un proceso de transformación profundo, con consecuencias de época.<sup>12</sup>

Pero lo más interesante es que Weber no se limita a considerar los momentos históricos en su generalidad, sino que analiza los fenómenos diferentes que se han producido y los relaciona con los diferentes países y culturas. En el caso de Francia, por ejemplo, el rey es quien centraliza el poder, pero sucesivamente entra en conflicto con el propio Parlamento, mientras que en Inglaterra el Parlamento gana progresivamente una función política central, sacando provecho de la falta de un aparato burocrático compacto. Por otra parte, nota Weber, los Estados Unidos siguen un camino algo diferente, pues ejecutan un doble sistema de poder, que se divide entre el presidente y el Parlamento. Los ejemplos mencionados muestran la atención de Weber sobre las distinciones en el interior de una misma forma, y anticipan ya en el ámbito teórico la posibilidad de alternativas de realización de un mismo tipo ideal en la conciencia de la situación específica.

### **3. Las tensiones internas a la representación moderna**

Como se ha visto hasta ahora, la forma de representación moderna que se realiza en los parlamentos no es un caso aislado y atípico de institución, sino que se relaciona con los fenómenos más significativos de la vida política y social. Ella cabe en aquel proceso general de afirmación del principio legal, que abarca también la economía, el derecho, el aparato burocrático y la organización estatal. Esta afirmación conduce a la formulación de leyes universales y abstractas que valen para todos los ciudadanos, garantizan una igualdad de derechos y de tratamiento y produ-

---

12. Cf. Rossi, Pietro. *Max Weber. Oltre lo storicismo*. Milano: Mondadori, 1982, especialmente el capítulo: «La teoría della politica».



cen una subversión del orden jerárquico precedente. En el curso del tiempo, sin embargo, el aumento de la legislación y de la organización produce una reglamentación capilar y una masificación de la vida, que hacen sentir al individuo que está encerrado en una «jaula de hierro» de la cual ya no es posible escapar. Se trata de una nueva forma de opresión, que sustituye a la de las viejas jerarquías y que es todavía más aplastante.<sup>13</sup>

Por otra parte, en los inicios de la era moderna hubo un impulso a la liberación de los vínculos sociales y a la afirmación de la libertad individual. El avance de la economía capitalista responde bien a la exigencia de iniciativa individual, y el sistema de derechos y leyes universales garantiza un trato igual para todos y define las condiciones previas para desarrollar la propia actividad particular. El entero proceso conduce a la afirmación de la subjetividad, es decir a la consideración del individuo como el único sujeto habilitado para decidir sobre sí mismo (y sobre su modalidad de vida) y también como titular de derechos inalienables. Así, la época moderna es percibida como apertura de horizontes, que ofrece nuevas posibilidades de acción y oportunidades de mutación social. En el ámbito político, eso se traduce en un aumento de la participación y en una tendencia a la extensión del derecho de voto, así como en un mayor espacio dejado a la iniciativa individual.

La misma contradicción se desarrolla en el interior de las instituciones representativas. Por un lado, como se ha visto, el impulso a la libertad personal se revela en la progresiva liberación de los vínculos del mandato imperativo, en la afirmación de la propia independencia en calidad de representante del pueblo entero y de su interés general. Por otro lado, la búsqueda inicial de reglas universalmente válidas, de un sistema de legitimación formal y de respeto del derecho se traducen en un sistema político muy complicado, que hace difícil a los representantes tomar decisiones rápidas y efectivas. Esta dificultad no es un resultado casual, sino la consecuencia del conflicto entre el deseo de igualdad y de libertad e independencia personal, que son valores fundamentales de la mentalidad moderna (Weber habla en general de un conflicto entre valores, debido a un pluralismo que no siempre se deja integrar en un sistema moral unitario y coherente). Esta tensión causa también unos problemas estructurales, que se reflejan en el funcionamiento de la propia institución.

Una causa estructural de la dificultad de funcionamiento se liga a la noción de «colegialidad» de la decisión, que se verifica con frecuencia en los parlamentos y en otras asambleas representativas. La «colegialidad» procede normalmente de la exigencia de limitar el poder personal del soberano: ella se crea en oposición a una forma de dominación monocrática. La colegialidad, nota Weber, no es necesariamente el síntoma de una mentalidad democrática: ella depende más precisamente de una voluntad aristocrática que intenta no poner en discusión su poder. A pesar de todo, su consecuencia es la democratización de la decisión, que es tomada por un número mayor de personas. La ventaja de la decisión colegial es que es más escrupulosa; su inconveniente, que es menos rápida y menos eficaz. Como Weber pone

13. Sobre el pesimismo de Weber en relación con la política moderna, cf.: VINCENT, J. M. *Max Weber ou la démocratie inachevée*. París. Éditions du Félin, 1998.

en evidencia, «la colegialidad [...] significa, casi inevitablemente, una inhibición de resoluciones precisas y claras, sobre todo rápidas».<sup>14</sup> Igualmente en el caso de la representación parlamentaria, la tendencia demostrada a tomar resoluciones colegiadas comporta un retraso, si no un atasco de la actividad parlamentaria.

A la disminución del poder de los representantes en el parlamento contribuyen también los partidos políticos. Es verdad que los partidos de la época moderna responden a la instancia voluntaria de participación; además, ellos son desde un punto de vista formal abiertos a todos, porque no hay ninguna forma de exclusión o de limitación a la participación. En ese sentido, son un factor de democracia y de reforzamiento de la libertad individual, que ofrece en el mismo tiempo la posibilidad de organización política alrededor de un programa y de una lista de candidatos. Sin embargo, con la formación de los partidos de masa se instaura un proceso de burocratización, que amenaza la independencia de sus representantes en el parlamento. En efecto, los partidos se transforman en una especie de máquina, que corre el riesgo de aniquilar la autonomía y la responsabilidad personal de los políticos. Weber hace referencia aquí a la correspondencia con Michels<sup>15</sup> sobre la necesidad de estudiar los partidos políticos desde un punto de vista sociológico, y comparte con él la visión que en el interior de los partidos de masa se forma un aparato burocrático y sobre todo una oligarquía, que da las órdenes a los representantes en el parlamento. De esa manera, los representantes dependen progresivamente de los líderes del partido político y de su máquina burocrática.

Para remediar estos inconvenientes, Weber afronta el problema no sólo desde un punto de vista sociológico, sino también desde un punto de vista político. Sin embargo, no se trata de una separación radical, porque los dos aún se relacionan. Gracias a la investigación sociológica, Weber está capacitado para determinar los problemas estructurales<sup>16</sup> y confrontar la situación en sociedades y culturas diferentes; gracias al análisis político, él se da cuenta de los problemas que afligen a las instituciones parlamentarias de su país y puede proponer reformas concretas. De tal modo, Weber sigue haciendo un análisis comparativo también en la esfera política, que le permite confrontar modelos distintos y buscar, según el caso, la solución que a él le parece más apropiada.

#### 4. Las propuestas de Weber en los ensayos políticos

El problema de la tensión que se crea en la edad moderna entre el impulso a la autonomía subjetiva y el prevalecer del sistema abstracto y formal reglado por las leyes se hace central también en los ensayos políticos<sup>17</sup> (cuya mayoría consiste en

14. WEBER, M., *op. cit.*, p. 162.

15. Cf. WEBER, M. *Gesamtausgabe, Briefe 1906-1908*. Tübingen: Mohr, vol. II/5, 1990. Sobre la relación entre Weber y Michel, cf. también TUCCARI, F. *I dilemmi della democrazia moderna. Max Weber e Robert Michels*. Bari: Laterza, 1993.

16. Cf. PORTIS, E. *Max Weber and Political Commitment*. Philadelphia: Tempel University Press, 1986, p. 80-82. Portis evidencia como ya la sociología constata la existencia de diferencias entre el tipo ideal y la realidad, y por eso constituye, a pesar de todo, la base de la crítica política.

17. Cf. WEBER, M. *Gesamtausgabe, cit.*, vol. I/15 y vol. I/16.

artículos periodísticos) de la última fase del pensamiento de Weber. Para él, se trata de hacer una doble operación: por un lado, hay que tener en cuenta las tendencias generales de la época; por otro lado, se trata de analizar la situación histórica específica y de encontrar soluciones aplicables a la contingencia inmediata. La cuestión de la representación ocupa así un lugar central, puesto que ella incluye la expresión de la subjetividad en el sistema político y, sobre todo en el caso alemán, no ha tenido la posibilidad de desarrollarse a causa de Bismarck y de su política claramente hostil al parlamentarismo. Bismarck había vaciado el Parlamento de cualquier poder y significado: el punto principal de la reflexión weberiana es restituirle una función política activa.

El método de su análisis es explicado al principio de *Parlamento y Gobierno*, que es una colección de artículos aparecidos en el año 1917 en la *Frankfurter Zeitung* y justo después publicados en forma de libro: «En las simples preguntas de la técnica de la formación de la voluntad del Estado [...] no hay cuantas formas se deseen, sino, en lo que concierne a un Estado de masa, existe sólo un número limitado de formas. Para un político *objetivo* se trata de contestar a una pregunta objetiva, según los asuntos políticos de la nación: para su Estado respectivamente, ¿cuál es la forma funcional?». <sup>18</sup> El Estado de masa se puede entonces organizar a través de un número limitado de formas, porque hay que dar cuenta de las exigencias de un territorio amplio, de una administración compleja y de un número muy grande de ciudadanos. Sin embargo, hay una serie de posibilidades que resultan realizables. El experto en política debe tener en cuenta las alternativas, evaluar la situación específica y señalar el modelo que le parece más apropiado, entrelazando los fundamentos teóricos y los datos histórico-sociales y culturales.

Para Weber, el sistema representativo parlamentario es un componente indispensable del Estado moderno, que da expresión a las posiciones diferentes, garantiza la afirmación del momento subjetivo de la decisión y media entre la gente y las instituciones. <sup>19</sup> En el caso de Alemania existen unos factores que impiden el desarrollo de un auténtico sistema parlamentario. En primer lugar, un elemento de inhibición a la actividad parlamentaria que consiste en que sus competencias lo conducen a hacer una *política negativa*. Por *política negativa*, Weber entiende lo siguiente: «crítica, queja, consulta, enmienda y tramitación de los proyectos del Gobierno». <sup>20</sup> En síntesis, se trata de una actividad subsidiaria, que puede producir oposición, sólo cuando decide bloquear la aprobación del presupuesto. El Parlamento es reducido así a una institución impotente, porque es privado de la facultad de tomar decisiones y sobre todo de presentar autónomamente proyectos de ley. La obra de reforma, que Weber propone, exige un aumento de la actividad legislativa verdadera que implique más propuestas y más decisiones.

18. WEBER, M. *Parlamento y Gobierno*. En: *Gesamtausgabe*, vol. I/15, p. 434-435.

19. Sobre las funciones del Parlamento, cf. REBUFFA, G. *Nel crepuscolo della democrazia. Max Weber tra sociologia del diritto e sociologia dello Stato*. Bologna: il Mulino, 1991, p. 182-187.

20. WEBER, M. *Parlamento y Gobierno*, cit., p. 486.

Otro factor de inhibición de la actividad parlamentaria en Alemania consiste en el predominio de la burocracia. Gracias a sus conocimientos altamente especializados, los funcionarios disponen de informaciones que no son de fácil acceso a los ciudadanos y que además son difícilmente comprensibles por su lenguaje técnico. El mismo problema afecta a los representantes del Parlamento, quienes no siempre están informados correctamente. Además, la burocracia hace uso muchas veces del secreto oficial, que impide a los parlamentarios tomar nota de lo que pasa. Eso se revela como un arma formidable a la disposición de los funcionarios, capacitados para ejercer un poder casi incontrolable. Frente a esta situación, el Parlamento es condenado a una desinformación muy grave, que debilita su efectiva capacidad de acción. Se trata por lo tanto de encontrar los instrumentos apropiados para recuperar credibilidad y poder.

Las propuestas de Weber establecen en primer lugar remedios rápidos y concretos.<sup>21</sup> Para obviar el predominio de la burocracia, hay que lograr la publicidad de la administración. Eso se puede conseguir especialmente por dos medidas: el *derecho de encuesta* y la *institución de comisiones parlamentarias*. Por medio del derecho de encuesta, los representantes se hallan en la condición de tomar noticias de los actos administrativos y de hacerlos públicos, y pueden así controlar que la burocracia no caiga en irregularidades o abusos de autoridad. A través de las comisiones parlamentarias, en cambio, los parlamentarios pueden investigar sobre los procesos administrativos y, así, adquirir los conocimientos y la experiencia necesarios. Esas dos medidas implican para los representantes un trabajo continuado, que transforma su actividad parlamentaria en su ocupación principal. En efecto, Weber cree que son necesarios los políticos profesionales. Sin embargo, para él existen dos tipos de desempeño profesional: vivir *de la política* y *para la política*. En el primer caso, se trata simplemente de una ocupación que permite mantenerse; en el segundo caso, el político se siente personalmente afectado y responsable. La última forma de desempeño abre camino a una representación más activa y eficaz.

Más generalmente, se trata de promover el desempeño individual de los representantes y la formación de personalidades políticas, que es justamente la respuesta político-institucional a la exigencia moderna de subjetividad, comprometida en la difusión de los aparatos del Estado. Lo que Weber propone, sobre la base de una mayor información, es una discusión más abierta y directa en el parlamento, que permita tomar decisiones y sobre todo ofrezca la posibilidad de formación de nuevos líderes. Sólo por medio de una discusión productiva se puede competir verdaderamente en política, y el parlamento tiene que transformarse en lugar de selección de los políticos capaces.<sup>22</sup> Los partidos pueden ofrecer una oportunidad de práctica, pero el «escenario» principal, donde la gente aprende las ideas diferentes y puede votar, es la asamblea parlamentaria.

21. Sobre el significado de la parlamentarización para corregir el sistema político alemán, cf. MOMMSEN, W. *Max Weber und die deutsche Politik 1890-1920*. Tübingen: Mohr, segunda edición 1974, p. 186-205.

22. A este propósito, cf. BEETHAM, D. *Max Weber and the Theory of Modern Politics*. London: Allen & Unwin, 1974, especialmente p. 96-102.

Las cualidades que se esperan de los líderes son en particular una fuerte personalidad y carisma.<sup>23</sup> A este respecto, es importante notar que Weber habla de líderes carismáticos y enfatiza el término plural; se trata, pues, de una característica que concierne a la subjetividad del político, y que no está presente exclusivamente sólo en una persona. El carisma es la expresión de un aura excepcional que irradia una persona y que induce a los demás a entregarse y a seguirle.<sup>24</sup> Es una cualidad que indudablemente afecta la subjetividad, pero incluye también algo de mágico y religioso, como Weber precisa en *La política como profesión*.<sup>25</sup> La presencia de líderes carismáticos, que se forman en el parlamento por medio del debate político, garantiza la subsistencia del componente subjetivo en una forma de representación, que subraya la independencia de los diputados. Además, esta presencia permite el ingreso de un componente irreductible a la mera calculación en los sistemas racionales basados en el principio legal.

La presencia del componente carismático en las instituciones del Estado es entonces un antídoto necesario para evitar el predominio del «espíritu coagulado» (*geronnener Geist*). Sin embargo, no tiene que ser confundido con el dominio incontrolado de las emociones en política. Por eso, las motivaciones de los políticos no se pueden reducir a los sentimientos, sino que también necesitan un componente racional. Weber enumera tres cualidades que caracterizan al político verdadero: la pasión (*Leidenschaft*), el sentimiento de la responsabilidad (*Verantwortungsgefühl*) y el sentido de la proporción (*Augenmaß*).<sup>26</sup> La pasión misma no debe ser confundida con el patetismo, sino que significa abnegación por el desempeño político. El sentimiento de la responsabilidad implica por su parte ser conciente de las consecuencias de la propia actuación, disposición a decidir por los demás y responder ante ellos. Al final, el sentido de la proporción permite considerar las cuestiones con la justa distancia, sin dejarse dominar por el resentimiento personal.<sup>27</sup>

No obstante la importancia de las cualidades interiores del político, Weber opina también que es indispensable controlar el liderazgo político por medio del parlamento y de las instituciones democráticas. El parlamento desempeña un papel fundamental, porque en estados de amplias dimensiones no es posible confiar el control a la democracia directa y a sus instrumentos. La política se basa, en efecto, en programas, y la democracia de masas está demasiado influenciada por los sentimientos inmediatos, para proyectarse a largo plazo. Además, el instrumento más típico de la democracia directa, el referéndum, es una forma limitada de consultación de la voluntad popular, porque permite contestar solamente sí o no, mientras que en

23. Sobre la noción de carisma y su significado en política, cf. TUCCARI, F. *Carisma e leadership nel pensiero di Max Weber*. Milano: Angeli, 1991.

24. Como dice Swatos, se trata de una característica esencialmente social por sus influencias sobre otros. Cf. SWATOS, W. Jr. *Revolution and Charisma in a Rationalized World: Weber revisited and extended*. En: GLASSMAN, R. y MURVAR, V. (ed.) *Max Weber's Political Sociology*, Westport. London: 1984, p. 201-215, especialmente p. 203.

25. Cf. WEBER, M. *Gesamtausgabe*, vol. I/19.

26. Cf. también TURNER, Ch. *Modernity and politics in the work of Max Weber*. London, New York, Routledge, 1992, p. 156-157.

27. En este sentido se puede hablar de una forma de prudencia que caracteriza el comportamiento del político verdadero. Cf. BREINER, P., *op. cit.*

política se trata muchas veces de llegar a un acuerdo. Por eso, las decisiones necesitan una mediación institucional, que ofrezca la posibilidad de discutir, hacer modificaciones y, al final, disponer del poder necesario para ejecutar las resoluciones.

El parlamento tiene también la función de controlar que el aspecto carismático no se transforme en un régimen cesarista, es decir en el dominio de una persona sola. Weber pone por ejemplo el caso inglés, donde la asamblea representativa tiene la facultad de contener el impulso cesarista de los políticos gracias a un sistema de garantías establecido. En las palabras de Weber: «la *existencia* del Parlamento, [...] enfrente del hombre de confianza para las masas, asegura en Inglaterra: 1, la *constancia*; 2, la *controlabilidad* de su posición de poder; 3, la conservación de las *garantías* civiles de derecho contra él; 4, una forma ordenada de la prueba política en el ámbito del trabajo parlamentario del político que trata de ganarse la confianza de las masas, y 5, una forma pacífica de la remoción [...] si él ha perdido la confianza de las masas».<sup>28</sup> Por medio de una serie de garantías, y por su capacidad de representar voces y partidos políticos diferentes, el parlamento se presta a dirigir las energías de los políticos en un sistema organizado y dinámico, que asegura aquel cambio generacional que aparece siempre muy engorroso en el caso de los líderes.

## Conclusión

El análisis de Weber sobre el concepto de representación sigue en su estructura general las reglas indicadas al principio de su obra *Economía y sociedad*: 1, se focaliza sobre la acción, y 2, es descrita en sus formas «idealtípicas». Formulando su definición del concepto de representación, Weber la compara con la delegación y subraya lo que se puede considerar igual en las dos; por otra parte, pone en evidencia también las características que distinguen entre la una y la otra, y específica que en el caso de la representación lo indispensable es el *principio de legitimación*, que implica una *obligación* de parte de los representados en relación a las decisiones tomadas por los representantes. Después, Weber presenta una clasificación de las formas de representación que evidencia en cada caso las diferencias y los rasgos típicos, así que es posible trazar un cuadro articulado no sólo del concepto en general, sino también de sus alternativas y conformaciones específicas.

Sin embargo, los criterios sociológicos y estructurales no dan razón suficiente del análisis de Weber. Más allá de unas distinciones en el interior del esquema, que son difíciles de comprender desde una perspectiva meramente sociológica, hay una sucesión que puede ser explicada solamente desde un punto de vista histórico. Además, la atención al componente histórico-cultural se puede constatar en el curso de toda la clasificación, dado que Weber recurre constantemente a referencias concernientes a épocas y países diferentes. En síntesis, se puede deducir que la historia desempeña un papel primario en la constatación de las diferencias conceptuales, y que la flexibilidad del esquema propuesto por Weber tiene intencionadamente por objeto la integración en el análisis sociológico de fenómenos históricos y culturales evaluados particularmente como significativos.

28. WEBER, M. *La política como profesión*. En: *Gesamtausgabe*, vol. I/19, p. 540.

La referencia a la situación histórica y a su relevancia epocal es particularmente evidente en el caso de la representación libre, que señala en el ámbito político-institucional el pasaje a la era moderna. La afirmación de la representación libre se relaciona en general con el impulso a la autonomía individual y a la responsabilidad subjetiva que caracteriza la mentalidad moderna, y es promovida también por la transformación radical del sistema económico. En cuanto a la política, comienza con la eliminación del mandato imperativo que es reclamada por el rey para afirmar su soberanía sobre el Estado, pero desemboca sucesivamente en una progresiva adquisición de poder por parte del parlamento. En el interior de este proceso general de mutación, se producen soluciones políticas distintas, que se inspiran en el mismo modelo de representación libre, pero introducen variaciones en la configuración del equilibrio entre los poderes y en la atribución de las competencias al parlamento. Ya en el ámbito sociológico, Weber señala así la presencia de alternativas, que se desarrollan a partir de una común tendencia epocal. Por un lado, eso subraya una vez más la importancia del análisis comparativo en la sociología; por otro lado, se abre un espectro de posibilidades que demandan la discusión política (e incluso hacen que sea necesaria).

La cuestión es urgente especialmente porque el modelo de la representación libre y su impulso hacia la independencia entran en conflicto con otra tendencia del mundo moderno, es decir la de la organización y reglamentación formal. En el sistema estatal, la última está personificada en el aparato burocrático, pero se expresa también en las estructuras de los modernos partidos políticos y en la tendencia a tomar decisiones de manera colectiva. El resultado es una parálisis de la actividad política y, más en general, la amenaza para la libertad individual, puesta en peligro por el dominio de la máquina burocrática. Lo que debe hacer la política entonces es encontrar soluciones apropiadas por lo menos en el ámbito institucional, confirmando un nuevo impulso a la discusión activa, a la facultad de decisión y a la responsabilidad personal.

Tomando en cuenta la situación alemana de su tiempo, Weber sugiere unas reformas concretas que tienen también validez general. Después de la era de Bismarck y de su devaluación del parlamento, se trata para él de restablecer el sistema parlamentario atribuyéndole una función primaria y activa. Eso se puede obtener por medio de un parlamento capacitado para presentar proyectos de ley y votarlos de manera independiente, sin dejarse sugestionar por el aparato burocrático. Pero es necesario también que se impongan líderes políticos capaces de tomar decisiones y de asumir la responsabilidad; esto pueden aprenderlo solamente como representantes, gracias al trabajo en las comisiones y en el debate parlamentario. Por un lado, estos políticos deben disponer de cualidades personales y deben estar en condiciones de expresarlas; por otro lado, la institución parlamentaria tiene que reglamentar su acción en el respeto del sistema legal y democrático, asegurando el pluralismo político y la posibilidad de alternación. El objetivo más inmediato es una revitalización de la actividad política en Alemania; el contexto más general es aquella tendencia epocal al dominio de los aparatos del Estado, contra la que se puede reaccionar solamente gracias a un uso reglado de las energías subjetivas.



## *From the Representative Assembly to the Foral Palace: prosopographic study of the political elite of Alava in the construction of the liberal state (1800-1876)*<sup>1</sup>

MIKEL URQUIJO GOITIA,<sup>2</sup> *University of the Basque Country*

This paper forms part of a broader project to study the political elites in the building of the liberal state, with special interest in members of the Parliament and the representative assembly.<sup>3</sup> To advance in this direction certain questions have been posed following Ivor Crewe:<sup>4</sup> Was there a renovation of elites between the Old Regime and the New? Was there a national elite or would it be more appropriate to talk of local elites? And if there was a national elite, what was its relationship with the local elites? Should we talk of an elite or elites? Was there a political elite, another economic elite, etc., or was there only one elite in the sense employed by McDonogh?<sup>5</sup> What was the degree of power of the elite over the non-elite?

The approach was based on team work and the prosopographic method. Some years ago, the team began work on a series of projects with a geographical and temporal delimitation that would enable us to obtain a solid empirical sample which would be comparable with the results of other investigations. In this respect, we decided to circumscribe our study to Vasconia in the period from 1800 to 1876.<sup>6</sup> To this end, work has been taking place on a series of biographical dictionaries of the

1. This paper has received support from the Ministry of Culture and Education, within the framework of the research project *Prosopography of the peripheral administration during the formation and consolidation of the Spanish constitutional State (1812-1874)* (PB98-0144), and from UPV/EHU as part of the research project *Elites and political power during the 1800s: the construction of the peripheral administration of the Liberal state based on the study of interaction between the foral administration and the state administration*. (UPV 021.323-HB030/99).

2. Department of Contemporary History, the University of the Basque Country (hcupgom@lg.ehu.es).

3. Of special interest within this area is the project *European Political Elites in comparison: the long road to convergence* (EURELITE) financed by the ESF (www.eurelite.unijena.de).

4. CREWE, I. 'Introduction: Studying Elites in Britain', in *British Political Sociology Yearbook*, vol. 1 *Elites in Western Democracy* (1974) p. 12.

5. McDONOGH, G.W. *Las buenas familias de Barcelona. Historia social del poder en la era industrial*, Barcelona, Ed. Omega, 1989, p. 6-9.

6. A broader explanation of the choice of this chronological framework can be found in the introduction to the forthcoming *Diccionario biográfico de los Diputados Generales, Consultores y Secretarios de Gobierno de Álava (1800-1876)*.



Basque political elite that provide detailed information on its protagonists and enable us to draw the necessary conclusions.<sup>7</sup> The first of these works was the *Diccionario biográfico de los parlamentarios de Vasconia (1800-1876)*<sup>8</sup>; it was followed by the *Diccionario biográfico de los Diputados Generales y burócratas y patricios de Bizkaia (1800-1876)*<sup>9</sup>; the *Diccionario biográfico de los Diputados Generales, Consultantes y Secretarios de Gobierno de Álava (1800-1876)*<sup>10</sup> is now in the process of publication; and the *Diccionario biográfico de los Diputados Generales de Guipúzcoa (1800-1876)* is soon to be published. These four volumes provide a solid empirical basis for study of the political elites of Vasconia,<sup>11</sup> and will allow for comparative study. Hence, this contribution is but preliminary and is based on the above-mentioned work on the province of Alava.

### 1. Some preliminary concepts

Let us first consider some preliminary concepts. Limitations on space demand that this be brief.

Firstly, we must approach a definition of elite. The first definition we can offer is that of a 'select or ruling minority',<sup>12</sup> we can also refer to the classics: V. Pareto and G. Mosca, or to the more recent definition by Bottomore.<sup>13</sup> But we consider it of interest and operative at the present stage of our research to use the definition offered by F. Acosta Ramirez: 'Any group or individual which by virtue of its political, economic, social or cultural position is able to accede to and control the political process of decision making that determines the structured elements of the economic and/or political system of a community – the latter understood at any of its levels, national, provincial or local. In our opinion, this unites the characteristics of the elite we wish to study.'<sup>14</sup> Consequently, our study sets out to focus on the social group that

7. On the use of biographies as a contribution to concrete knowledge of social, political and cultural history, see ENGELBERG, E. & SCHLEIER, H. 'The Contribution made by Historical Biographies of the Nineteenth and Twentieth Century towards deepening Historical Biography', in *17.º Congreso Internacional de Ciencias Históricas. II. Sección Cronológica. Metodología. La biografía histórica*, Madrid: Comité International des Sciences Historiques, 1992, p. 1105-1108.

8. Published by the Basque Parliament in 1995.

9. Published by the Juntas Generales de Bizkaia in 1995.

10. Hopefully to be published before the end of the year, by Diputación Foral de Álava.

11. There is a first approach to the prosopography of the parliamentary members in URQUIJO GOITIA, J.R. 'Análisis prosopográfico de los parlamentarios de Vasconia (1808-1876)', in *Revista de Estudios Políticos*, (1996) no. 93, p. 97-121.

12. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la lengua española*, Madrid: Espasa Calpe, 2001, vol. I, p. 873.

13. An overview of these definitions in BOTTOMORE, T. *Elites y sociedad*, Madrid: Talasa, 1995, chapter 1, a reflection on the spread and use of the concept of elites in historical studies in CARASA, P. 'De la Burguesía a las Elites, entre la ambigüedad y la renovación conceptual', in *Ayer* (2001) no. 42, p. 213-237 and from an Italian viewpoint in MANISCALVO, M.L. 'L'élite tra società e storia: il concetto e la realtà', in ALIBERTI, G. and ROSSI, L. (a cura di) *Formazione e ruolo delle élites nell'età contemporanea*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1995, p. 197-224.

14. ACOSTA RAMIREZ, F. 'Los estudios sobre élites en Andalucía: estado de la cuestión', in CARASA, P. (ed.) *Elites. Prosopografía contemporánea*, Valladolid, Universidad, 1994, p. 261.

controls the political and economic process of a community, in this case the province of Alava. However, use of the term elite does not entail 'returning to the old history and claiming protagonism for great personages who mark a historical period, nor for formal or visible parties and institutions. Elites are social groups of limited access, but informal, not exactly equivalent to parties or political organisations. And their position of superiority derives, in part, from their socio-economic status, but also, to a large degree, from their position in the political and cultural hierarchy. We thus distance ourselves from the aristocratic positions of the creators of the term *elite*. Pareto and Mosca believed in a fundamental division of society between minorities equipped with better natural aptitudes and creative capacity, on the one hand, and passive masses, on the other, formed by beings born to imitate and be led. In no respect does our use of the concept follow this path, which has today been broadly criticised and surpassed. But we do believe that there are people with greater resources and capacity to influence the development of political events and changes. This derives from their social position, more than from their individual aptitudes – a position that is, of course, connected with their wealth, but also with their profession or with their situation in relation to the political and administrative apparatus of the State or to political and social organisations and networks that are not strictly linked to the State.<sup>15</sup>

A second question requiring specification is the concept of prosopography. Once again, in this we refer to the guidance of P. Carasa. By prosopography we understand 'a retrospective investigation of the common characteristics of a sample group of historical protagonists, through collective analysis of an ensemble of uniform variables concerning their lives.'<sup>16</sup> That is to say, prosopography is a method of studying a social group in order to 'explain the external trajectory and the interpretation of individuals and groups themselves within their particular changing context, especially with respect to the origin, motives and effects of their actions.'<sup>17</sup>

## **2. Alava and its institutions<sup>18</sup>**

The province of Alava lies in the north of Spain, close to the Cantabrian sea. Since the end of the Middle Ages, it has had a representative<sup>19</sup> assembly denominated *Junta*

15. FUENTE MONGE, Gregorio L. de la. *Los revolucionarios de 1868. Elites y poder en la España liberal*, Madrid: Marcial Pons, 2000, p. 243.

16. CARASA, P. 'La recuperación de la historia política y la prosopografía', in Carasa, P. (ed.) *Op. cit.*, p. 46. An interesting complementary explanation can be found in this same volume (p. 315-327) by Jean Pierre Dedieu.

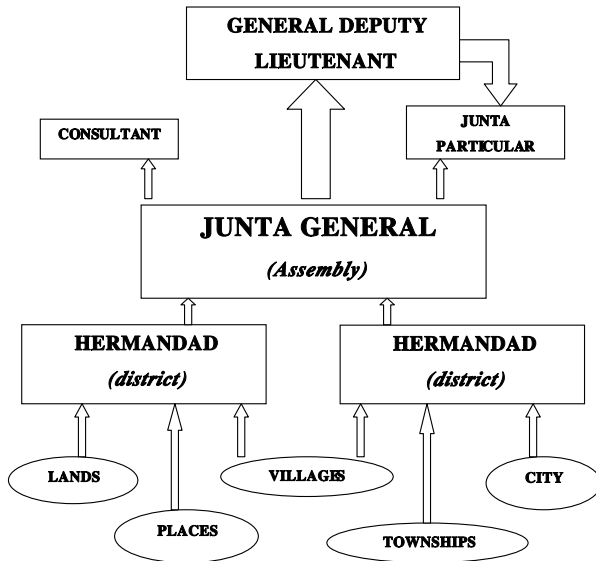
17. BURDIEL, I. y ROMEO, M.C. 'Los sujetos en el proceso revolucionario español del siglo xix: el papel de la prosopografía histórica', in *Historia contemporánea*, (1996) no. 13-14, p. 150-151.

18. A more detailed explanation of the institutions of Alava can be found in *Juntas Generales de Álava. Pasado y presente - Iragana eta orainaldia. Arabako Batzar Nagusiak*, Vitoria - Gazteiz, JJGG de Álava, 2000.

19. The use of the term 'representative assembly' is understood in terms of the definition by professor A. Marongui, as assemblies that are representative and deliberative in a collegiate sense, see MARONGUI, A. 'Parlamento (storia)', in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giufre Editore, 1981, vol. XXXI, p. 724-757, especially p. 730-731.

*General*, which was territorial in character.<sup>20</sup> This exercised military, economic-fiscal, judicial, administrative and legislative powers. In short, it ruled over a large part of the internal affairs of the province. It therefore played an important role in the development of transport, education, welfare, economic and other factors.

This assembly met twice a year in ordinary sessions, from 4 to 7 May, in the province, and from 18 to 25 November, in Vitoria, the capital, and as often as needed in extraordinary sittings, always in Vitoria,<sup>21</sup> for a duration of no longer than three days. The procurators of the *hermandades* (districts),<sup>22</sup> one or two for each, the secretaries, one for the city and townships and another for the *tierras esparsas*,<sup>23</sup> the mayors of the *hermandad* of Vitoria, and in the case of Juntas held in the *tierras esparsas* the two mayors of the host *hermandad*, under the presidency of the General Deputy, who had 'voice but no vote.' Also eligible to participate in the *Juntas* were the consultants or any person called upon to advise or inform the Assembly.



20. Some questions can be raised concerning the nature of this assembly, since at the start of the nineteenth century rights of participation were debated there. The right of noblemen to participate was affirmed. However, since official confirmation of nobleman status required a costly legal process, we see that there was an economic restriction on participation. That is, it was an assembly of census representation. Later, over the course of the nineteenth century the census restriction was confirmed.

21. The extraordinary Juntas were more frequent at times of political instability such as during the War of Independence. The low number of extraordinary meetings during the reign of Isabel II shows us the degree of stability achieved by the institutions during this period.

22. The procurators were the representatives designated by the *hermandades*. The system for election of procurators was established by each individual *hermandad*, i.e., there was no common system. In the mid-nineteenth century, procurators had to be laymen, legitimate sons, older than 25 years, born in, or from a family that was native to Alava, Bizkaia or Gipuzkoa, to personally reside in an 'open house' in the *hermandad* represented and own 40,000 Maravedis of property in the province, to be free of legal charges and provincial debt, not to be in the employment of the government or in receipt of a provincial salary. The office was held for two years, and renovation was carried out annually by halves (Agreement 7.05.1841).

23. The *tierras esparsas* comprised the province outside the capital.

Given the non-permanent character of the Assembly, other institutions were formed to govern the province in periods when the Assembly did not sit. Chief among these was the *Junta Particular*, which governed the *Hermandad* of Alava between meetings of the *Junta General*. In the nineteenth century it comprised seven members elected by the *Junta General* for one year under the presidency of the Deputy General.

Because of his administrative responsibilities, it was also the *Junta General* that elected the General Deputy, the highest provincial magistracy. His authority was unipersonal and his mandate for three years. Those eligible for election had to be laymen, residents of Alava<sup>24</sup> with an 'open house' and from a family native to the province; they had to have property there, 'a proven and enlightened education'<sup>25</sup> and sufficient wealth to keep themselves with decorum. This post was incompatible with any other provincial or government position. The duties of the General Deputy included execution of the decisions of the *Juntas*, both *General* and *Particular*, presidency of the *Juntas*, summoning of the *Junta Particular* and the extraordinary *Juntas Generales*, directing provincial administration, appointing those employees not appointed by the *Juntas Generales*, acting as military commander of the province and maintaining public order. The General Deputy was the main civil leader of the province, there only being a representative of the king in exceptional cases, and he also administered justice in the *hermandades*, among other duties.

A Lieutenant General Deputy was named to act as substitute for the General Deputy during absence or illness. The Lieutenant had no special powers of his own, except when substituting for the General Deputy, when he assumed all the latter's powers.

To exercise his functions, the General Deputy could draw on the advice of the 'Fathers of the Province',<sup>26</sup> the *Junta Particular* and the consultants. The latter were the counsellors of the province, chosen by the *Junta General* from amongst those jurists with a knowledge of *foral* legislation. This post was for life,<sup>27</sup> remunerated and incompatible with any other and the function was to advise the General Deputy and the *Juntas*. The importance of the post lay in two dimensions. Firstly, the consultants provided the legal foundation for the activities of the *foral* institutions. Their advice was required continually throughout the nineteenth century, a time of continuous litigation with the Government on the scope of the province's powers. Secondly, the consultants held their posts for life, which meant that they were the *memory* of the *foral* institutions, more so if we remember the length of time for which some of them held their post,<sup>28</sup> in comparison with the limited mandate of the provincial office-holders.

24. Prior to 1804 they had to be residents of Vitoria.

25. ORTIZ DE ZARATE, R. *Compendio Foral de la Provincia de Álava*, Bilbao: J.E. Delmas, 1858 (reed. Vitoria: Dip. F. de Álava, 1983), p. 30.

26. The Fathers of the Province were all former General Deputies and were appointed by the *Junta General* for their services to the Province. This honour was for life and it involved advising the *Junta General*, the *Junta Particular* and the General Deputy, and representing the Province when required.

27. Although not always, at the start of the century some consultants were replaced.

28. Blas López held the post of consultant between 1816 and 1857, and later Mateo Benigno Moraza between 1857 and 1876.

The post of Government secretary was also important. His functions<sup>29</sup> in the nineteenth century were to act as chief of the provincial administration and to certify the decisions of the Deputation, together with the General Deputy. This post, like that of consultant, was for life, thus its occupants were another important part of the *provincial memory*.<sup>30</sup> On the other hand, the nineteenth century saw development of the provincial administration and construction of *small emergent states* in the *foral* territories, similar to developments throughout all of western Europe. Thus, the person with overall responsibility for this work gradually acquired importance in the provincial administration.

To these must be added other elected posts, such as the receivers, the juridical procurators, the city and township and *tierra esparza* secretaries, the Commissioners in Court before the Government, the Agents in Court and other employees of the Deputation, under the supervision of the assembly.

But our study did not focus on all of them. Instead, once we had outlined this institutional picture and carried out an initial observation of its workings, we proceeded to select the group that we considered to be the political-administrative elite of the province. We observed that the authority of greatest importance and power, which would develop and consolidate over the nineteenth century, was the General Deputation. Therefore, the first group we selected comprised the General Deputies and the Lieutenant Deputies who occasionally substituted for them. Two further groups were added to these.<sup>31</sup> Firstly, in carrying out their duties the Deputies could draw on the help of their advisors: the Fathers of the Province and the Consultants. If we bear in mind that the former are already implicitly included as they are former General Deputies, we only need add the consultants to our list. The second and final group to be added is that of the Government Secretaries, since they were the heads of provincial Administration and close collaborators of the General Deputy. The reason for this was their growing importance in the light of the development of provincial administration, parallel to the spread of bureaucracy in the Spanish Government. Their direct contact with the highest *foral* authority for decision making and their lifelong occupancy of the post must also be borne in mind. We then began to work on compiling biographies of the General Deputies, the Lieutenant General Deputies, Consultants and Secretaries of Government in the *Diccionario biográfico de los Diputados Generales, Consultores y Secretarios de Gobierno de Álava (1800-1876)*.

29. These are defined in Title no. 4 *De la Secretaría de Gobierno*, del *Reglamento General para las oficinas y dependencias de la M. N. y M. L. Provincia de Álava*, Vitoria, Imp. De los Hijos de Manteli, 1863; p. 6-7.

30. Telesforo de Nestares occupied this post for 32 years.

31. The criterion employed by Ch. Charle to select high ranking functionaries: salary and permanence in hierarchical position, could be valid for this case, see CHARLE, Ch. *Les hauts fonctionnaires en France au XIXe siècle*, Paris, Ed. Gallimard, 1980, p. 17 and ff.

### 3. The political-administrative elite of Alava

The study carried out in preparing the Dictionary enabled us to establish a series of variables common to all the personages studied.<sup>32</sup> To this end, we divided them into three groups: the General Deputies and their Lieutenants, the Consultants and finally, the Secretaries. As we shall observe, the profile of the first category differs considerably from the other two.

Furthermore, we divided the General Deputies and the Lieutenants into four chronological groups. The first from 1800 to 1820, deeply marked by the French invasion and the return of absolutism. The second from 1823 to 1839, marked by the second return to absolutism and the Carlist civil war. The third from 1844 to 1870, whose central axis was collaboration with the regime of Isabel II. The final group was from 1870 to 1877, during which important political changes occurred, brought on by the revolution of 1866 and the suppression of the *foral* institutions.

#### 3.1. THE POLITICAL ELITE OF ALAVA

With respect to the origin of the General Deputies of the first period, we can say that all of them were from Alava, with the exception of one whose family was from the province. Thus, they all fulfilled the first requirement of the regulations.

They were invariably members of the landowning nobility, rural proprietors and merchants. Thus, we find an elite of landowners and wealthy urban merchants; in short, those who controlled the economy of the province, given over to agriculture in the greater part and trade in the capital. Except for two cases, for which we lack data, their relatives had participated in municipal government or had represented their municipalities in the *Juntas Generales*, a third of them had held responsibilities in the provincial government and some had served the national government. In short, we are not dealing with a group of newcomers to power, but rather one that had formed part of the political elite since the previous century. These premises enable us to see that we are dealing with a provincial elite that held sway over the politics and economics of the entire province.

Their place of death serves as an example of their mobility. Half of those for whom we have data died in Vitoria, but the remainder died either in France or in other parts of Spain, possibly indicating that they were obliged to travel outside the province due to political or material interests or for personal reasons. In any case, it was not a group shut up in its own home territory, but one with an open-ended life cycle.

Their age of death shows a high life expectancy, the majority dying at older than 60, which concords with a comfortable economic situation and better living conditions than the majority of the population.

---

32. The file used is fairly similar to that of CHARLE, Ch. *Les Elites de la République, 1880-1900*, Paris: Fayard, 1987, p. 20. The data on the personages used for this work can be found in *Diccionario biográfico de los Diputados Generales, Consultores y Secretarios de Gobierno de Álava (1800-1876)*, Vitoria, Diputación Foral de Álava, 2003.

Educational data are scarce. We only have information for half of the subjects. The largest group is that which received military training, against one with a university education and others who studied at the Royal Seminary of Bergara, a prestigious Enlightenment-influenced educational institute.<sup>33</sup>

The majority were either persons of independent means or merchants, this being a faithful reflection of their family origin. Independent income was mainly from rural properties, but some combined this with income from urban properties.

All held other posts in addition to those of the General Deputation. The majority had held municipal posts, either in the town councils or as representatives to the *Juntas Generales*. Two had also been members of parliament and more than half had been in government, in various administrative positions and in one case as a minister. During the French occupation and following the suppression of the *Foral* Deputation between 1810 and 1812, several held positions of responsibility in the institutions created by the monarchy of Joseph Bonaparte.

What seems to have been infrequent was a second appointment to the post. The majority held the post of General Deputy for one term, but the majority of General Deputies had previously held the position of Lieutenant General Deputy.

One question posed was whether holding the post of General Deputy served as a stepping stone towards other positions or whether it represented the culmination of a career. We cannot provide a decisive answer, since if we consider the age at which they held this position and the other responsibilities they assumed, we can see that there are cases where it meant the end of a political career and others where it was practically the start.

Finally, with regard to ideological evolution we find a clearly defined profile. These were enlightened individuals who were to collaborate with the French, who survived the return of absolutism without great problems and subsequently found a place among the moderate sectors of liberalism. Here we can advance two hypotheses. The first would be that these men of private means, imbued with enlightenment culture, were supporters of the gradual reforms promoted by conservative liberalism. And the second would be that their material interests prompted them to adapt to the different changes of regime in order to maintain their social, political and economic status. The exception to these proposals would be Nicasio J. Velasco, Lieutenant to the General Deputy during the absolutist restoration, who tried to carry out a political purge, without great success given the dynamics of provincial politics and the moderate position of the political elite of Alava.

This period closed in 1820 with the suspension of the *foral* institutions and their replacement by constitutional institutions. But with the return of absolutism in 1823, the *foral* institutions were restored. The leaders of these institutions can be characterised as follows.

No variations were found with respect to origins in comparison with the previous group. They were all natives of Alava, with one exception, who was closely linked to the province through his family. Their families were similar to those of the pre-

33. On this institute see LARRAÑAGA ELORZA, K. *Las manifestaciones del hecho ilustrado en Bergara*, Bergara: Bergarako Udala, 1991.



vious group: nobles or rural and urban proprietors, although the merchants had disappeared. Again, the majority had had experience of government at local, provincial or national level. That is, provincial politics continued to be controlled by families that had been doing so for generations, all comfortably well off by means of income from rural and urban properties.

Data on place of death reveals a group that continued to be mobile, reflecting an open-ended life cycle. Age of death, never lower than 60 and even close to 90 in some cases, once again shows the high life expectancy arising from the good standard of living associated with wealth.

Once again, educational data are scarce and in those cases where information is available, a military education or education at the Royal Seminary of Bergara predominates.

Again, all were of independent means, yet now there were no merchants or military officers.

On this occasion, we find individuals with lesser degrees of political activity and recognition outside the province. The majority held municipal and provincial responsibilities, but not Government positions or parliamentary seats.

Once again, most occupied the position for only one term, the exception being Inigo Ortés de Velasco who did hold office a second time due to the Carlist civil war. As in the previous period, the General Deputies had previously been Lieutenant General Deputies.

The majority were older on holding office than those of the previous period. None occupied the post before the age of 36. If we add to this the fact that the majority did not hold other responsibilities, we can conclude that this represented the culmination of their political career. However, many continued to collaborate with the *foral* authorities as Fathers of the Province, especially as mediators before the Government in the always complex negotiations over fiscal exemptions.

Ideological evolution was generally similar to that observed for the earlier period. The first two General Deputies, N. J. Velasco and V. Verástegui, were two absolutists, the former more radical than the latter. While after 1829, the General Deputies Otazu, Arriola and Ortés de Velasco, were enlightened individuals, sympathetic to the reforms of Joseph Bonaparte and inclined towards the conservative liberalism within which defence of the *fueros* was framed in the 1830s.

Following the convulsive period of the Carlist civil war and another suspension of the *foral* institutions, a new period opened from 1844 onwards, which saw growth of the power of the provincial institutions and the administrative structure dependant on them. The General Deputies and Lieutenants are characterised as follows:

In terms of origin, the pattern was as in the previous groups. They were born in the province and those not born there had family ties with it. We note a decline in the proportion of natives of Vitoria against those born elsewhere in the province. Thus, elite families of Alava who were not natives of the capital began to acquire more power in provincial politics.

We observed some variations with respect to family origin. The presence of the nobles declined proportionately, although together with the rural and urban propri-



etors they continued to account for half of the total. However, we now find families from the 'liberal professions', lawyers, and even the son of a clerk. The elite opened up to men of law who were to play a fundamental role in the development of the new liberal state. As a result, we also find some politicians whose families had no previous history of political prominence. There continues however to be a predominance of those proceeding from families with a background of political responsibilities. The majority had been politically involved at municipal, practically all at provincial and several at national level. Hence, political *pedigree* continued to be a marked feature of those governing Alava.

Regarding place of death, many died outside the province, again reflecting an elite with an open-ended life cycle. The age of death continues to be high, always above 60 and in one case older than 90, again testifying to a wealth-associated high standard of living.

Educational data continue to be sparse. Nevertheless, we detect one important change: a rising number have a university education and of these only one completed his studies at Oñate, the closest university, the remainder studied at Valladolid, Seville or Madrid.

Regarding income, some were jurists but the majority continued to have private means. The lawyers also had income from family inheritances, dowries, and from properties they themselves had acquired.

The political *cursus honorum* shows us that practically all held more responsibilities than that of General Deputy. The majority were active in municipal politics, half occupied a seat in the Parliament, either in the Congress or the Senate or both, and one, Pedro Egaña, was a member of Government. Thus, we can conclude that the different levels of public administration and representation were interconnected for these protagonists.

Once again, we find that a second term in office was infrequent, while it was normal to have held the post of Lieutenant prior to that of General Deputy.

The age at which office was held varied widely for this group, from the legal minimum of 25 up to 65 years of age: Thus, we can conclude that the role of General Deputy or Lieutenant could either be the culmination of a political career or a stepping stone to further responsibilities, depending on the individual case.

The ideological profile of the personages is clear-cut. The majority were moderate liberal *fuerristas*, following the pattern of Pedro Egaña. However, it must be noted that some had a Carlist background, such as Pedro Varona, who was to accept the conservative monarchy of Isabel II following the defeat of Don Carlos, and that others were conservative liberals, such as Ortiz de Zarate or Medieta, who at the end of Isabel II's reign were to move from conservative liberalism towards Carlism.

The final period is the briefest, but of no less importance given the changes undergone in Spanish political life. We do not consider the Deputation that opens this period, since it was elected during the reign of Isabel. We focus on the subsequent *foral* executives, elected from 1870 onwards.

In this new period, we find that half of the *foral* executives were not born in the province, but had established themselves there, although we do not know whether they had family connections there or not.

We have no family references for half of them. The other three comprised a nobleman, the son of a clerk and the Marquis of Urquijo, who we can consider a 'self-made man'. Hailing from a family of labourers, he managed to amass a considerable fortune and establish an important network of social and political relationships. Data on the political involvement of their families are sparse, yet it would appear that several were not political newcomers.

Place of death reveals a career that led them to leave Alava. And age of death fell in comparison with the previous group, although it was always above 50 years.

Educational data are scarce again, although for those for whom we do have information, we see that they studied in Valladolid, Alcalá and Vitoria.

Income is more varied than the previous group. We find individuals of private means, jurists and a businessman, with investments in numerous fields (banking, urban speculation, among others). However, the majority also received income from rural properties.

The majority had rather limited political experience, involving municipal and provincial posts. Only one of them came to occupy a seat in parliament. Unlike the previous periods, the executives did not occupy the position of General Deputy and Lieutenant, but only held one. This more limited experience and the fact that they held only one of the two offices leads us to think that the complex situation demanded persons of a certain profile, in which credibility in the eyes of the government predominated over prior experience in the *foral* administration. The political situation also meant that individuals linked to the regime of Isabel were not likely to occupy public office.

Following this line of reasoning, it can be concluded that the office of General Deputy in these years did not represent the culmination of a political career; rather what was sought was to maintain the *foral* institutions in difficult circumstances.

Finally, in ideological terms, all can be considered as liberals, in the broad sense of the term, compared to the Carlism<sup>34</sup> that was emerging in these provinces. The only point of discord lay in the attitude to the suppression of the *foral* institutions decreed by the Government of Cánovas. We can observe a division between compromising and intransigent *fuerristas*, within an overall adherence to liberalism.

### 3.2. THE ADMINISTRATIVE ELITE OF ALAVA

A second group to study are the consultants. These were the most important bureaucrats in the *foral* administration. They served as juridical advisers and the memory of the institution, since they remained in their post for long periods. For this group, the chronological division made reflects how, over the course of the nineteenth century, there was a move towards simplification of the institution. While prior to 1839 we know of 15 consultants, in the following years we only find seven.

34. The Carlism of this period must be seen in the light of its relation to the religious question. The recognition of the Kingdom of Italy in the 1860s led the more conservative elements of liberalism towards *neo-Catholicism*. This move, exemplified in Antonio Aparisi, found an important echo in the Basque provinces and was the basis for the rebirth of Carlism following the dethronement of Isabel II in 1868 and of the new religious legislation passed by the Parliament of the Democratic *Sexennium*.

Indeed, the period that opens with the reign of Isabel II consolidates the function of these individuals, reduces their number and increases their importance.

In origin, the majority of the consultants were from Alava, although before 1820 some had been born in other provinces. Hence they had roots in the province although this was not an indispensable requisite. Their family origins had nothing in common with the General Deputies and Lieutenants. They were persons of modest origin, whose families had no significant political background. Therefore, we are dealing with persons who attained the position due to their personal merits or through connections, but in few cases can it be held that they reached this post through their forming part of the provincial elite. The two most outstanding consultants, Blas López and Mateo B. Moraza, were sons of a hotelier and a clerk, respectively.

Place of death shows us that, unlike the political elite, their life cycle was not so open-ended; practically all died in the province. Age at death reflects high longevity for the period, indicating a comfortable lifestyle arising from their professional careers.

All had a university education. Therefore, in spite of modest family origins, they must have had some economic power to be able to pay university fees. More so if one considers that the preferred institution was the University of Valladolid. Given this education, logically the consultants tended to be jurists, which offered them a livelihood, supplemented by income from properties they themselves acquired.

Given that the post was for life, in many cases this represented the culmination of their career, although all had previous professional experience, since they did not obtain the position before the age of 30. On occasion, this experience had been as juridical advisers to municipal government or in the legal system.

The time in the post was lengthy, especially after the 1820s. Outstanding in this respect were León López de Samaniego, consultant from 1826 to 1858, a period of 21 years, Blas López with 43 years in the post and Mateo B. Moraza with 28 years.

Where it can be determined, their ideological affiliation reflects the evolution of the contemporary political situation: absolutists and conservative liberals before 1839, moderate liberals during the reign of Isabel II and in the Democratic *Sexennium*. One exception is Fermin Herrán, who evolved from liberalism to republican *fuerismo*.

The final group, the government secretaries, also constituted an important element in the *foral* administration. Indeed, they headed it as the official in charge. They too were few in number and spent a long period of time in the post.

Practically all were born in the province. Although we do not have data for all, we can indicate that this group were not part of the provincial elite, but rather they were persons who had earned trust through their work.

Data on place and age of death show a group that had achieved a comfortable position but did not have an open-ended life cycle.

They do not appear to have had a university education; rather they were clerks by profession who had acquired the necessary training to occupy this position. Before occupying the post of secretary, practically all had earned their living as clerks and their incomes came from exercise of their profession.

They reached the post of secretary with a certain professional experience, since none occupied it before the age of 30. And given that the post was for life, they re-

mained in it for long periods. The most noteworthy in this respect were V. V. Cigaran, who held the post for 27 years, and Telesforo de Nestares for 32 years, at the time of the development of the *foral* administration.

Ideologically, the same can be said as for the consultants, they reflected the political situation of the time. Before the 1840s we find individuals who were close to absolutism, and subsequently moderate liberals.

#### 4. Conclusions

We now turn to conclusions that can be drawn from this review of various groups in the political-administrative elite of Alava. These conclusions will then be compared with those obtained in the study of the members of the provincial parliament.<sup>35</sup>

The first conclusion is that the profile of politicians and bureaucrats differed substantially, as was expected. This difference can be observed in family origins, education, professional and economic situation and political career.

##### 4.1. A POLITICAL ELITE OF PRIVATE MEANS

The members of the political elite were either born in, or their family was native to the province. Over the course of the century, there was a notable drop in the proportion born in Vitoria, and a corresponding rise in those born in other parts of the province.

With regard to family background, an evolution is observed over the course of the century. Until 1839, those governing the province of Alava were nobles, rural proprietors and urban merchants. Following 1844, there was a drop in the proportion of nobles, and lawyers, and even the son of a clerk, became members of the elite. This evolution is logical in the context of the construction of the liberal state, in which jurists played a major role. Their professional income was combined with income from properties, obtained as inheritance, marriage dowries or through purchase. In the final period analysed, we find a greater variety among members of the elite, one exceptional example being the Marquis of Urquijo, a 'self-made' businessman. Also of note is the network of personal relationships formed through marriage among members of the elite.

The General Deputies of Alava came from families that had previously occupied different responsibilities at local,<sup>36</sup> provincial and national level, and their descendants would continue to do so.

35. All references to the members of parliament in the following section are taken from Urquijo Goitia, J.R. 'Análisis prosopográfico de los parlamentarios de Vasconia (1808-1876)', in *Revista de Estudios Políticos*, (1996) no. 93, p. 97-121.

36. Control of local power by the land-owning elite was a characteristic common to Spain, the United Kingdom and Prussia during the nineteenth century, although the systems involved differed. In the British case, control was through the justice system and municipal councils, in Prussia through the bureaucracy and local representation, and in Spain through political clientage, which made it possible to control local representation. See SPRING, D. (ed.) *European Landed Elites in the Nineteenth Century*, Baltimore – London: The John Hopkins University Press, 1977.

One important feature is how the elite of Alava sought direct connections with the different national governments over the course of the century. To this end it used its network of political relationships. The following are examples: M. L. Urquijo, an outstanding figure at the court, was the son of F. P. Urquijo, elected General Deputy in 1800. In 1812, Miguel Ricardo Álava, a general in the army and future minister, was elected General Deputy. Pedro Egaña, elected General Deputy in 1864, had previously been a deputy on eleven occasions and twice a minister in 1846 and 1853,<sup>37</sup> and he was a staunch defender of Alavese interests before the government throughout the reign of Isabel II. Finally, following the overthrow of Isabel II, which brought an end to Egaña's influence, the *Juntas Generales* elected a new General Deputy to represent the interests of the province, Estansilao de Urquijo. Known as the 'banker of the revolution', the new General Deputy could draw on an important circle of contacts at the court and was in favour with the new monarch, Amadeo I, who granted him the Marquisate of Urquijo in 1871. In short, the provincial elite not only concerned itself with controlling the resources of provincial power, but was also careful to have defenders before the government, regardless of regime, to protect their interests.<sup>38</sup>

Place and date of death reveal that the elite travelled, either for political or material interests, or for personal reasons, but in any case the members of this elite did not remain shut away in their place of origin. Secondly, their longevity – the immense majority died at over 60 years – reflects a comfortable standard of living.

Educational data are quite scarce, compared with other areas for which we have more comprehensive data. In any case, the available data permit us to draw some interesting conclusions. At the start of the century, they were educated either in the militia or at the Royal Seminary of Bergara. As the century advanced, a university education became increasingly common, normally in law, and at various Spanish universities. Their levels of education are similar to those of Basque parliamentary members during the same period.

Many of these individuals also possessed good libraries, reflecting a solid general formation and an awareness of the European intellectual currents of the time. This interpretation is strengthened by the evidence that they participated in literary gatherings and wrote press articles. Outstanding in this respect was their work in cultural publications in Vitoria, or in cultural activities – the case of Fermin Herrán.

The political elite of Alava was basically formed by persons of private means. Their income came from rural and urban properties. At the start of the century, there was a high level of involvement by members of the principal trading families of Vitoria. In the period of Isabel II, as pointed out above, we find the entry of several lawyers who combined their professional incomes with that from their properties. In short, variation was limited, although we can point to increased numbers of

37. URQUIJO GOITIA, J. R. *Gobiernos y ministros españoles (1808-2000)*, Madrid, CSIC, 2001, p. 202.

38. The role of the elite in mediating between the province and the government through their representatives, was also common in parliamentary members in other areas of Spain, see CARASA, P. 'Elites castellanas de la Restauración: del bloque de poder al microanálisis', in *Historia contemporánea*, (1996) no. 13-14, p. 164-165.

'liberal professionals' in government.

The majority of the members of the *Foral* Deputation of Alava followed political careers over the course of their lives at local, provincial and national level. Many held municipal responsibilities in their native towns or places of residence, either on the municipal councils or as representatives to the *Juntas Generales*. Similarly, their obtaining the post of General Deputy was usually preceded by a period as Lieutenant General Deputy. Holding both posts was normal, as was also, on occasion, subsequent election as a parliamentary member, which occurred in the cases of Pedro Egaña and Genaro Echevarria. Some, such as Egaña and general Álava, were appointed ministers. To this must be added other government functions, such as participation in the administrative institutions created by Joseph Bonaparte in the Napoleonic period.

Hence, we can conclude that the different levels of administration – local, provincial and national – and representation in the *Juntas Generales* or Parliament,<sup>39</sup> were interconnected in the sense that they were held by members of the same elite. As pointed out regarding their family circles, the political elite of Alava always sought to have representatives in the highest echelons of power to protect their interests.

Ideologically, their characterisation is fairly clear-cut. At the start of the century, the Alavese elite were within the cultural-ideological parameters of the Enlightenment; the Napoleonic period saw a more Francophile turn, one of its members, M. L. Urquijo, being amongst the closest collaborators of Joseph I. The elite survived the return of absolutism without excessive difficulties: first under the tutelage of two absolutists, relieved towards the close of the reign of Fernando VII by conservative liberals who defended the *foral* status of these provinces. Thus began *fuерismo*, the creed of Alava's moderate liberals, who were to lead the political representation of this province in the reign of Isabel II.<sup>40</sup> This liberalism, incarnated in its origin by Fausto Otazu, Iñigo Ortés de Velasco and the consultant Blas López, was to have a defender in the court until 1868 in the figure of Pedro Egaña. Subsequently, an attempt was made to rebuild this privileged relationship through a new Deputation formed by the Marquis of Urquijo, as the man at the court, and Ramón Ortés de Velasco, the son of Iñigo Ortés de Velasco and as such heir to the *fuерista* elite of the period of Isabel linked to this *fuерista* policy.

#### 4.2. THE FORAL BUREAUCRACY: THE ALAVESE MANDARINS

Like the political elite, the bureaucrats were natives of the province, yet from modest families without a background of previous public activity; however, the families obviously had sufficient income to pay for the education of their sons. Unlike the political elite, the majority died in the province, suggesting that their work led them to remain in Vitoria. On the other hand, their longevity reflects a comfortable lifestyle resulting from their professional position.

39. In this instance, deputies from outside the province are scarce, URQUIJO GOITIA, J. R., p. 105.

40. Unlike the Catalan bourgeoisie, which was to evolve from an enthusiastic liberalism towards conservatism over the course of the nineteenth century, in Alava there was a predominance of conservative liberalism, see FONTANA, J. 'La burguesía española entre la reforma y la revolución (1808-1868)', in *Revueltas y revoluciones en la historia*, Salamanca: Universidad, 1990, p. 125-133.

There was one major difference among members of the group concerning education: whereas the consultants had a university education in law, the secretaries were clerks who had not received a university education. The function of each group explains this difference. While the former were legal advisers, the latter carried out administrative functions for which, at that time, it was not necessary to have a knowledge of law.

In all cases, their main source of income was their work, although some supplemented this with income from properties they had acquired.

Normally their political careers began outside the realm of public administration, either as lawyers or clerks, subsequently moving on to occupy the post of consultant or secretary. In many cases this work was for life, which meant that they occupied their posts for decades.

Given that the occupants of these positions enjoyed the trust of the *foral* authorities, their ideological affiliation ran parallel to that of the latter, as occurred in the south of Italy following reunification.<sup>41</sup>

#### 4.3. ANSWERS TO SOME QUESTIONS

Having reached this point, I shall seek to answer some of the questions posed at the start.

Firstly, in Alava we can talk about an elite, as opposed to a number of different elites. This social group was pre-eminent both in economics and politics, in culture and other spheres of society. This elite was linked by personal relationships, forming a social group, and it was conscious of this.

Secondly, this group was formed by nobles, rural proprietors and merchants, who controlled the resources of local and provincial power, yet they managed to adapt to the new structures of the Liberal State. However, this elite did not remain closed in upon itself, instead it allowed the entry of new members without rupture with the traditional groups,<sup>42</sup> as is shown by the appearance of new figures such as Pedro Egaña, who did not hail from a family of local notables.

Third, following on from the preceding point, the elite incorporated new blood between the Old Regime and the New, and broadened out to include new members without this representing a rupture. In this, our results are in line with those of Jesús Cruz in his study of the notables of Madrid, where he notes that the bourgeois revolution was promoted by a group of old and new elements that gradually transformed society and the state.<sup>43</sup>

Fourth, this local elite was well related to the national elite, especially in the political sphere, through the networks of relationships described above.

41. PARELLA, R. 'L'élite amministrativa: i prefetti nel Mezzogiorno dall'Unità a Depretis', in ALIBERTI, G. e ROSSI, L. (a cura di) *Op. cit.* - p. 73-92.

42. In this we observe a certain parallel with the Italian case, see ALIBERTI, G. 'Élites e modello nobiliare nel secolo XIX', in: ALIBERTI, G. e ROSSI, L. (a cura di) *Op. cit.* - p. 9-28.

43. CRUZ, Jesús. *Los notables de Madrid. Las bases sociales de la revolución liberal española.* - Madrid: Alianza, 2000, p. 171-209.



Fifth, the political elite of Alava was to participate in construction of the new liberal conservative state of the reign of Isabel II. But it understood that its support for the various governments was to be compensated by maintenance of the *foral* exceptions that had survived from the Old Regime.<sup>44</sup> This situation was to vary in 1868, when the new democratic state was perceived as a threat by the Basque elites because of its democratic character and its implicit threat to the survival of exceptionality. From this time on, consensus was broken with deep divisions appearing between liberals and Carlists.

Sixth, together with this elite we find a group of bureaucrats who were to provide the basis for its management and control of institutions. This also occurred throughout Europe, where the development of the administration called for this public bureaucracy headed by 'mandarins'.<sup>45</sup> The confidence of the political elite in these bureaucrats led them to entrust them with the parliamentary representation of the provinces on certain occasions, as in the case of the consultants Blas López and Mateo B. Moraza.

Seventh, the relationship of the elite with the non-elite was based on its role as a mediator and on its social legitimacy. The local notables controlled the mechanisms of economic and political power, yet, at the same time, they enjoyed solid social legitimacy. In the Basque case in general, and in the case of Alava in particular, the fiscal and military exceptionality led to a broad degree of popular consensus.<sup>46</sup> In addition, the provincial notables, either through the Deputation and its agents at Court or through the parliamentary members, mediated before the Government in defence of provincial interests. That is to say that the networks of relationships that they established legitimised the role of the notables in the eyes of the community as J. Cruz indicates for Madrid<sup>47</sup> and A. M Banti for Italy.<sup>48</sup>

In short, the elite of Alavese society in the nineteenth century reflected a gradual social change, without rupture, within the framework of creation of the new liberal state.

---

44. This support for the new liberal state, while maintaining Basque exceptionality, contrasts with liberal uniformity, see ALVAREZ JUNCO, José. *Mater dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*, Madrid: Taurus, 2001, especially p. 75 and ff.

45. Concerning this idea see HOWORTH, J. & CERNY, P.G. (ed.) *Elites in France: Origins, Reproduction and Power*, London, Frances Pinter Publishers, 1981, p. 1-4.

46. A more detailed explanation of this social consensus and exceptionality can be found in URQUIJO, M. 'El fuero y lo que se deriva del fuero', in *Símbols i mites a l'Espanya contemporània*, Reus, Ed. del Centre de Lectura, 2001, p. 63-85, especially p.70 and ff.

47. CRUZ, Jesús. *Op. cit.*, p. 261-287, especially 279 and ff.

48. BANTI, A.M. *Storia della borghesia italiana. L'età liberale*, Roma, Donzelli, 1996, p. 193 and ff.



SECCIÓ SISENA

*Fonts i mètodes per a l'estudi  
dels documents parlamentaris*

SECTION VI

Sources and methods for studying  
parliamentary documents



## *The history of Parliament project and the future of parliamentary history*

PAUL SEAWARD, *The History of Parliament* (London)

What is parliamentary history about? What sort of history is parliamentary history? The answer seems obvious: it is about a political institution, and it is political history. Parliament is the way in which the British do politics; its history is to do with the way in which different interests compete for power and advantage; it is about an institution not just in terms of a corporate body, but also an Institution in the sense of a body firmly embedded within the British sense of national identity. Yet ideas about the most effective or most interesting ways of approaching the parliamentary history of Britain have varied considerably and been much debated over the last fifty years. Some, indeed, have implied that history centred on Parliament – rather than on politics in some more general way – is now, historiographically speaking, a dead end.

Up to around forty or fifty years ago the history of parliament was about ideas, constitutional theory and practice, the way in which power was wielded and mediated, a narrative about the balance of electoral power and about conflicts between crown and legislature on questions of power and principle and the securing of the initiative by the House of Commons. This Anglo-American historiography was typified by works such as C.H. McIlwain's *High Court of Parliament* or A.F. Pollard's *The Evolution of Parliament* of 1920, 'less a history of parliament than a suggestion of the lines upon which it should be written,'<sup>1</sup> in which Parliament assumed an almost mystical role in shaping the political future of the English, and British nation: 'Parliamentary institutions have, in fact, been incomparably the greatest gift of the English people to the civilisation of the world'; 'Parliament... has been the means of making the English nation and the English state.'<sup>2</sup> Aware, at the end of the second decade of the twentieth century of pressures on representative government from democratic politics, Pollard argued that academic study of Parliament would help to show how adaptable it was to different conditions. A number of historians in Britain and the US – most prominently Wallace Notestein at Yale and Sir John Neale (a student of Pollard's) at Manchester and London – pursued the theme of Parlia-

1. Preface to the First Edition, p. vi.

2. POLLARD, p. 3, 4.

ment's evolution as an effective representative and then democratic body over various different periods.

Beside this already ran an interest both in how Parliament worked in practice and in the Members themselves. The soldier and MP, Colonel Josiah (later Lord) Wedgwood, had before the Second World War begun his lobbying for a state-funded national dictionary of MPs, building on an antiquarian tradition dating from the late nineteenth century. Neale himself wrote in *The Elizabethan House of Commons* of 1949 about the background of those who sat in the House; Mary Frear Keeler (a student of Notestein's) published in 1954 *The Long Parliament 1640-41*, a biographical dictionary of those elected to a single, highly significant Parliament. In contrast to those with antiquarian motives, these historians regarded parliamentary biography as a way of picking out ideological factions and groupings: as Keeler wrote, 'Historians in their concern with the growth of Parliamentary government, have too frequently pointed to the work of a few outstanding leaders, overlooking or ignoring the vastly important role of the men on whom the leaders had to depend for their majorities.'<sup>3</sup>

However, Sir Lewis Namier, in a number of distinguished contributions to the political history of eighteenth-century England, not only erected the biographical approach into a much more elaborate methodological system, but also regarded it more from the point of view of a social, than of a political historian. For him, parliamentary history was the history of social power, of political elites and how their power was exercised and perpetuated, besides which the pursuit of constitutional questions or ideological differences paled into insignificance: 'the rise of "interests" and classes,' he wrote, 'can be traced through the personnel of the House of Commons, the forms of English gregarious existence can be studied, the social structure of England is reflected in it, the presence or decay of independent political life in boroughs and counties can be watched in the representation.'<sup>4</sup> As all here will know, Namier transformed the History of Parliament, the scheme initiated by his friend Wedgwood in the late 1920s, into a project of intellectual rigour and extraordinary comprehensiveness. Placed on a proper financial footing in 1951, Namier ensured that the History of Parliament became an essentially prosopographical project guided by his own interests and concerns – although the biographical studies of Members of the House of Commons were combined with accounts of politics and elections in each constituency, and introductory surveys which set the articles in context. During the 1960s and 1970s the project underwent considerable criticism from those who were sceptical of Namier's approach to the history of eighteenth-century politics, particularly those who believed that Namier disregarded the influence and importance of political and other ideologies, and was dismissive of the institutional and constitutional importance of Parliament. A. J. P. Taylor, for example, argued in a review of the first set of volumes to appear, edited by Namier himself, that it was a record of 'Persons of No Importance in Their Own Day and certainly of none in ours.' 'History', he went on to say, 'is the record of what was significant in the past. These volumes are a record of what was insignificant.'

3. p. 4.

4. Sir LEWIS NAMIER, *Crossroads of Power*, p. 3.

Since then, though, the project has become a well-established and highly respected part of the British historical landscape, widely known as one of the best-researched programmes of historical scholarship in Britain – perhaps in Europe. Since 1951, 28 volumes covering the House of Commons in eight separate periods and a total of almost 300 years have been published, with four more in preparation and a recently begun section on the House of Lords: so far over 21,200 pages, more than 17 million words, over 18,000 biographies and around 2,300 constituency articles have been produced. Later generations of historians have found much to value both in the History of Parliament project and in Namier's methods, and his insights found their way back into more conventionally conceived histories of politics, affecting the development of studies of the behaviour of people within parliament, the parliamentary 'high' politics of those aristocratic power-brokers and their allies and the parties to which they declared their allegiance, a historiography founded in letters and division lists and crises at Westminster, and largely located within Namier's own period, the eighteenth century. Historians of elite politics in the nineteenth century drew as well on the tradition of investigating the political affiliations of individual MPs in their analyses of the reality and stability of the parties which operated within parliament, and the relationship between their ideological and practical stances. As computing made it easier to analyse the vast amounts of data that was available about the nineteenth-century politician, some of them sought to establish with statistical precision the voting patterns and party identity of members of the House of Commons.

But some historians found that the development of parliamentary historiography in the years since the end of the Second World War had missed the point. In an article published more than thirty years ago, Geoffrey Elton deprecated parliamentary historians' obsession with a narrow range of political questions, and the History of Parliament project's single-minded tossing aside of any 'details of parliamentary history and procedure not bearing immediately on the questions of elections, patronage and members.' He suggested that established methods would 'fail to satisfy because they evade the asking of some highly pertinent questions. They do so because they are still dominated by a traditional and very partial view of the nature of the institution which they study.' Instead, he advocated 'the administrative historian's questions... From first to last, Parliament has been an instrument of action, a body which does things and achieves ends; and these ends have regularly become apparent in the legislation passed.' Elton demanded investigation of the institution of Parliament – in particular of its procedure and its officers. But more still, Elton argued that historians should look at Parliament 'from the angle of legislative procedure and achievement rather than from the specialised viewpoint of political debate.' He prophesied that the result would be a picture of parliamentary proceedings in which 'the normal condition of sessions was agreement, even harmony, and not conflict'; and that historians would return to the administrative records of Parliament – its journals, rather than the informal records of debates. He pointed up the significance of private legislation, how Parliament mattered '(at least to the propertied classes) because people not in politics needed its services as much as king and politicians needed it for their different purposes.' In a second, more famous article,



Elton pursued the insight, pointing out how Parliament was the place where government and people came together: how it was 'the premier point of contact between rulers and ruled, between the Crown and the political nation, [which] in the sixteenth century fulfilled its function as a stabilizing mechanism because it was usable and used to satisfy legitimate and potentially powerful aspirations.'

Elton's views received support from those of Conrad Russell, whose own article on 'Parliamentary History in perspective' appeared a few years after Elton's and whose book on *Parliaments and English Politics 1621-9* was perhaps the most important contribution to seventeenth-century political history for fifty years. They were extremely influential among historians particularly of the sixteenth and seventeenth centuries, and a new parliamentary history of that period began to emerge, in which it was recognised that conflict had been seen as to be avoided, not courted; that there was no sense in which Parliament had been interested in 'winning the initiative'; that parliamentary conflicts as often as not originated in the factional politics of the court; and that Parliament's importance stemmed as much from the demand for local legislation as it did from more specifically constitutional concerns. Some historians were already looking at the institutional aspects of Parliament: Peter Thomas's book on the *House of Commons in the Eighteenth Century* was published in the same year as Elton's first article, as was Sheila Lambert's work on legislative drafting in the same period, *Bills and Acts*. Elizabeth Read Foster wrote on the operation of the House of Lords in the early seventeenth century; there were books on the Lords as a judicial body; and a set of works by Michael Graves and Jennifer Loach looked in some depth not only at the politics but also at other aspects of parliamentary proceedings in the sixteenth century. The emergence of a journal in Britain dedicated to Parliamentary History seemed to suggest a new and intense interest in Parliament as an institution.

Historians also very fruitfully picked up the injunction to look at Parliament's output of legislation. Elton himself, of course, in *The Parliament of England, 1559-1581* considered the gestation and passage of a wide range of legislative initiatives in late sixteenth-century England. David Dean's *Law Making and society in late Elizabethan England* of 1996 constituted a sort of sequel to Elton's work for the second half of Elizabeth's reign, pursuing similar themes, while insisting on the highly political – rather than more simply administrative, as Elton sometimes seemed to suggest – nature of the process of securing legislation. Paul Langford's *Public Life and the Propertied Englishman* of 1991 offered a description of local legislation for 'improvement' schemes which showed how Parliament's power to tax and to make binding law was 'deployed in response to the demands of interests, groups and communities, not so much imposing a sovereign will as providing a legal service.'<sup>5</sup> In *Stilling the Grumbling Hive* of 1992 a number of mainly US scholars drew similar conclusions about the extent to which the eighteenth-century state, including Parliament, was responsive to the needs of the urban middle classes. The analysis of 'failed legislation' between 1660 and 1800 undertaken by Julian Hoppit and Joanna Innes and published in 1997

5. p. 139.

provides the most comprehensive and systematic review of the legislative activity of Parliament in any period.

On the other hand, however, after the middle of the 1980s many political historians shifted their attention away from Parliament altogether – or at least shifted their focus away from the world at Westminster to place accounts of parliamentary politics firmly within a wider context. As Russell had written in *Parliaments and English Politics*, ‘the majority of important political events took place outside Parliament... Parliaments, if they are to be seen in perspective, should not be seen as the makers of the major historical events of the 1620s, but as *ad hoc* gatherings of men reacting to events taking place elsewhere. Major political decisions were usually taken at court, and other major political events tended to take place in the country, well away from the Palace of Westminster.’<sup>6</sup> Elton himself, in his last major book, *The Parliaments of England*, confessed that ‘prolonged involvement with Parliament has in the end convinced me that the customary concentration on it as the centre of public affairs, however traditional it may be, is entirely misleading.’<sup>7</sup> And most good accounts of parliamentary politics written nowadays keep a firm eye on the world beyond the palace; works like Mark Knights’ *Politics and Opinion in Crisis* covering the Exclusion Crisis of 1678–81, or Thomas Cogswell’s *The Blessed Revolution: English politics and the coming of war, 1621–4*, even when they indicate Parliament’s continuing political significance, stress also the role of extra-parliamentary politics – the circulation of news in early modern London and outside it, and the relationship between events within the political village at Westminster and in the equally febrile world a mile or two away in the City itself. Discussions of sixteenth-century parliamentary politics tend to begin in the royal court and spread to Parliament, rather than the other way round. More broadly, too, the current discourse about state formation has turned to look at the mechanisms for exerting control at a local level, and tends to ignore Parliament almost completely: Mike Braddick’s fine book, for example, on *State Formation in Early Modern England, c. 1550–1700*, discusses state finance, social control, and political power with almost no reference to Parliament itself.

The result of the recent historiography on Parliament has been the beginnings of a much more sophisticated understanding of the political system during particular periods. The seventeenth and eighteenth centuries are particularly well served. Our views on what is important in the history of Parliament have moved well beyond the ideas of historians such as A.F. Pollard, or even Sir John Neale. Historians such as John Brewer and Paul Langford have pointed the way to a more nuanced understanding of Parliament’s significance in the development of the British state, and shown in particular how central it became to the practical reconciliation of cherished private rights (particularly property rights) with the public interest, a key to the success of individual schemes for economic improvement and to the ability of the state to create an effective system of public finance.

6. p. 1.

7. p. ix.

But along the way, our understanding of the function, operation and meaning of Parliament has failed to keep up. Some very good work is still done, of course, particularly through the journal *Parliamentary History*, and the efforts of a handful of younger scholars. But as Parliament is – undoubtedly correctly – seen as not quite as central to our picture of political life as it was, far fewer historians have confidence that Parliament merits investigation in its own right. As Elton himself wrote in 1986 – apparently indicating a change of mind – ‘I now wonder whether the institution – one of the Crown’s instruments of government – ever really mattered all that much in the politics of the nation, except perhaps as a stage sometimes used by the real contenders over government and policy.’<sup>8</sup> The result is that those working on the parliamentary history of Britain have become a tiny subset of an already sharply attenuated body of political historians.

Perhaps this is justified. Apart from the political significance of Parliament at any particular moment, there has always been doubt about the appropriateness of its description as an institution. Historians of the middle ages in England have long toyed with the question of when Parliament became an institution, rather than an event, and over the last thirty years it has become a question to be asked of early modern Parliaments as well. Compare it to a more conventional institution – a business organisation, say, the Church, or a government department – and the differences are immediately apparent. Those bodies are managed by a group of leaders, who determine policies and have subordinates whom they can instruct. They may have a basic foundational document, a charter, a memorandum of association, a statute, which governs how they operate. In parliaments there have been individuals who were sometimes termed leaders (and since at least the early nineteenth century there have been ministerial posts called the Leader of the House of Commons and the Leader of the House of Lords); but their leadership is weak and provisional, the sanctions available to them feeble, and they are not the acknowledged leaders of Parliament as a whole, but only of a party within it. In the UK Parliament, there has been no foundational document, no constitution, nothing stronger than the 1689 Bill of Rights – essentially not much more than a list of complaints about the way the country’s political and legal structures were manipulated during the reigns of Charles II and James II in 1660–1688. Parliament is only just coming to possess features that other institutions – rather than events – have had for years. It still has, for example, two essentially co-equal parts; organisationally, neither controls the other. Its ability to control its own operation (its staff, its building, its services) within a royal palace has been a very recent development. Only since 1978 has one of them – the House of Commons – had a body which makes practical decisions about (for example) the employment of staff on its behalf; for the other that has been an even more recent introduction. And although one conventionally says that Parliament decides things, Parliament determines what shall happen, in fact, decisions are taken not by consensus but by vote, leaving much of its constituent elements uncommitted to the outcome. For much of its

8. *The Parliament of England*, p. ix.

history, Parliament has been essentially a particular form of meeting, rather than an institution.

And yet, even if Parliament's history cannot be defined straightforwardly as that of an institution, it can be seen as that of a body whose structure and operation have had an influence on and importance in British political life which outweighs their purely instrumental value as ways of achieving specific ends, such as legislation, or approval for taxation. For its procedural and administrative forms do help to define the place and meaning of Parliament in British political life. The existence of effective mechanisms for the approval of taxation and the control of government expenditure are vital elements in public acceptance of the fiscal system; processes for the validation of legislation, the amount of effort required to achieve legislative success, and the value of parliamentary statute as a secure basis for the exercise of specific rights or powers all determine the demand for legislation and the degree to which Parliament is seen as an effective channel for overcoming legal and practical difficulties; the degree to which Parliament can review or control the administrative actions of government – whether by attainder, impeachment, or by more modern and more regular systems of accountability – also determine the extent to which the state is seen as legitimate and its exercise of power acceptable. The extent to which individuals were able to gain access to Parliament through petitions, lobbying, or involvement in the legislative process, or were able to obtain information about its activities, either through informal reports or a formal record, helps to indicate the quality of the nation's political culture in its broadest sense.

Returning to the institutional history of Parliament may sound like the revival of an old-fashioned and discredited agenda, emphasising strictly constitutional questions. Certainly, by posing some of these constitutional questions in the past in isolation, divorced from their context of politics and society, parliamentary historians have sometimes defined their activity in a limited and rather unreal way. But seen within the wider context of politics, administration and society which has been so well developed in recent writing about political history, these questions about the form and function of the legislature appear much more interesting and revealing. Rather than constituting a simple return to constitutional, institutional history, they could suggest the possibility of constructing an enhanced understanding of the interaction of all elements of a hugely complex political system.

Complexity, after all, is not just inherent in systems of political representation, but is the key to them. Think first, for example, about the relationship between parliamentarians and their electors. Members represents their constituencies, including those electors who failed to vote for them; although they purport to represent their constituents' views on the national stage, they may disregard them entirely in favour of their own, while recognising that prolonged disrespect may ensure the loss of the seat at the next General Election. Furthermore, although Members are elected as public figures with public functions, they could and did until relatively recently pursue private interests with little difficulty. And while Members give their primary allegiance to their party, their party has never been responsible for paying them, although it does largely control their ability to obtain re-election. When their party is in government, many of them regard themselves as obliged to support most of

what government is doing; when their party is in opposition they regard themselves as obliged to oppose government. The confusion of public, party and private roles is mirrored by the notorious failure of the British political system to effect a proper separation of powers: the legislature includes within it the United Kingdom's supreme court and encompasses the government. And finally, the fact that there is no clarity about what Members are supposed to do – they have traditionally determined for themselves what they do and when they turn up – has been mirrored by no clarity about what the institution itself is supposed to do; descriptions of 'the role of parliament' have never quite been standard. The key to Parliament's importance lies precisely in this complexity – in its attempts to overcome political conflict through the mediation that is carried out there between the interests of the state and the citizen, of the representative and represented, of the Member and the party; and in handling complex political issues and dangerous disputes through a structure of fairness provided by procedural rules.

Parliament cannot, quite, be pinned down to a set of precisely defined roles and responsibilities, with the actors within it pursuing clearly demarcated functions. Its complexity cannot be conveyed through any single approach to the history of Parliament. But by combining a range of different approaches, the extent and significance of Parliament can become much more apparent. Much information has already been compiled – on the activities of Members, on legislation, and on the operation of the institution – and all have provided valuable insights in their own right. Combining them suggests new lines of inquiry. For example, data on legislative business in the eighteenth-century Parliaments could be combined with the History of Parliament's biographies of Members and information about constituency politics to provide an index of the principal supporters of economic improvement schemes, their significance within local politics, and the stresses within and between local communities which they generated. In a similar way, information on petitions presented to Parliament in the nineteenth century could be combined with details of the parliamentary sponsors of the petitions and information about the process of obtaining supporters to provide some new sidelights on the relationship between the representatives and the represented, and access to power and to Parliament. The study of the institution of Parliament should support such studies, not just to indicate the procedural meaning of the events concerned, but also to enrich our knowledge of how people became involved in parliamentary proceedings, through involvement in legislative planning or lobbying or in the collection of petition signatures. A full survey of proceedings on election petitions – complaints about improper practice in elections – could be combined with studies of how Parliament dealt with individual cases to provide evidence not just on parliamentary attitudes to electoral corruption, but also on attitudes to corruption within society as a whole.

This is potentially a huge research agenda, well beyond the resources of a single person, or even the practical reach of a single research project. Yet it is an agenda which can be encouraged to develop through a consolidation of the sources for parliamentary history, and it is the sort of research which new technology – the creation of databases, but even more the conversion to digital format of existing texts –

is beginning to make conceivable. The History of Parliament is starting now to go beyond its Namierite roots in prosopographical research to consider how that agenda of a more rounded picture of Parliament could be achieved. One way is via the digitisation of the Journals of both Houses, a source essential to any comprehensive study of Parliament. The Journals, Parliament's official minute books, exist in an almost continuous series going back to 1510 (for the House of Lords) and 1547 (for the House of Commons); they now number around 220 volumes for the House of Lords and 260 for the Commons. They record the activities of either House, indicating every procedurally significant event – the readings of bills, the establishment and reports of committees, the presentation of petitions, the agreement to resolutions or orders and so on. The entries provide no details of debates – a function for which there was no official provision until the late nineteenth century – but only of decisions; yet as a result they act as an index to all of the activities of either House over the 450 or more years they cover. The Journals have always been fundamental to the work of the History of Parliament, for they provide information on the parliamentary activity of each Member; but they also, of course, provide the only authoritative information available on the passage or failure of bills and on procedural change and institutional development. In 1767, at the initiative of the House of Commons, the Journals preceding that date were printed and published, and subsequent volumes have always been published. They remain, however, a very difficult source to use in practice; while each volume contains a vast amount of information, the indexes are unreliable, complicated, poorly understood and far from comprehensive. Effective and reliable access to the evidence required is best achieved by simply turning the pages, rendering research into lengthy periods impractical. Digitisation overcomes this, and makes effective searching possible. In 2001-02 the History of Parliament experimented by creating a CD-Rom version of volume I of the Commons Journal, which covers the period 1547 to 1628, for its own use. The Humanities Research Institute at the University of Sheffield, which undertook the work on our behalf, tagged the text extensively, allowing searching limited to specific categories of proceedings (making it possible to see all bills read three times in a particular session, for example). Since its completion, we have established a joint project with the Institute of Historical Research, at the University of London to convert further volumes of the Journal into digital text, as part of a pilot study, funded by the Andrew W. Mellon Foundation, to establish the potential value of a digital library of sources in British history. Volume III of the Commons Journal (covering 1643-44) has been digitised and placed on what is now a publicly accessible website, as has the previously digitised text of volume I. The site allows a straightforward search by word within the source, and provides a means of searching the Journal for (for example) personal or place names, or for specific industries (which were often seeking legislation to protect themselves from competition) or issues. The intention is that further volumes should follow if the pilot project is deemed successful and more funding is secured.

The Journals provide one way into a new approach to parliamentary history. Another is by reviewing and reconsidering our own central task, how we write the History of Parliament. The House of Lords, 1660-1832, is our newest project, or



section, within the programme as a whole. Begun in 1999, it extends to the House of Lords the basic concept that has been evolved for our Commons projects, with biographies written for each Member of the House who sat during the period. But we are also planning to approach the House of Lords as an institution in a much more comprehensive way than in previous projects; and by using new developments in information technology the project is planned at least to make possible the creation of the sort of comprehensive picture of the legislature in context to which I have referred.

Over time, the History of Parliament has become more attentive to the institutional history of parliament: introductory surveys in successive published volumes have expanded to provide thorough accounts of the political life and procedural structure of the Commons; but although our latest volume, on 1690-1715, provides the most comprehensive coverage of the procedure of the House in the period, the History has not yet found a way of fully integrating this aspect into what remains essentially a dictionary of MPs and constituency politics. With the House of Lords project we intend to build in work on the institutional aspects from the beginning, planning volumes on the institution which will be produced alongside the traditional biographical volumes.

Information Technology was intended from the beginning to be central to the conception of the Lords project, offering new and more efficient methods of working, helping to speed up the compilation of the work as a whole, but also offering the possibility of providing wider access to our work and making feasible the publication of a much wider range of products than we have been able to achieve before. As a result, we should be able to offer our work not just as books, but also on-line, and to provide access not just to the biographies and the institutional history, but also to the evidence of the proceedings of the House and other information we have collected, which lies behind it all. Principal among these, of course, would be the Journals of the House of Lords, which can also act as a sort of index to the rest. All of these can be linked together through the internet or on CD-ROM/DVD to provide on-line access to a comprehensive library of information on the House of Lords from 1660 to 1832. Additionally, much of the information being collected is maintained in the form of a set of databases. The main one of these enables researchers to access the major details of a subject's parliamentary life. The current phase of development is likely to be completed within the year, but further piecemeal developments (for example, details of peers' town and country residences) are likely to take place throughout the lifetime of the project. Though mainly compiled for the section's own purposes, this could without much difficulty be adapted to form the basis of a database of information about the proceedings of the House which will complement the Journals, providing users with direct access to details of (for example) divisions, protests, and speeches. These will be released together with the Journals to form a combined index of the Proceedings of the House of Lords. The result would offer users a rapid means of researching a variety of complex questions. The biography of a peer, for example, could provide electronic access to every proceeding recorded in the Journal (or indeed not recorded in the Journal, but noted elsewhere) relating to that peer; it should be possible to move from the record in the

Journal to see either a surviving division list indicating all of those who voted on the same side, or at least a reference to where such a list might be found; or thirdly, a reference to a bill in the Journal or in a biography would provide a link to a legislation index, indicating the legislative history of the measure, and its predecessors; or to a record giving details of an Act, perhaps even the text of the Act. In due course, other resources as and when they were created could be added. This could include resources created by the History of Parliament itself (for example, lists of residences of peers, more biographies, further interpretative material). It could also include the results of parliamentary or parliamentary-related research conducted elsewhere, or images of relevant archival material: such resources could be created within the scholarly community or outside it. The aim would always be to make it possible for the user to approach the information in new ways, for example by tracing particular types of legislation, or by using a map interface to find all legislative proposals for a given area or to call up the biographies of the peers associated with that area.

The ultimate aim would be to create a new kind of History of Parliament – one that makes it possible for future historians to conduct broader research into the linkages between the legislature, the legislators and the people, and which allows them to extend the resource we have created even further by using or supplementing the evidence we have collected in new ways to answer new questions. It will, of course, take a considerable time to develop and to see through. The History of Parliament project is, as Herbert Butterfield wrote back in 1964, ‘a germinal thing’, a work which ‘draws a strong line across the history of that whole branch of study and may become a springboard for a new development.’ The time seems right to ensure that the History is not just germinal in terms of the parliamentary and political history of a specific period, but in terms of the historiography of Parliament as a whole. A parliamentary historiography which relates the history of the institution to the wider life of the nation, which investigates how Parliament responds to changes in society itself; how it reflects the forces of conservatism and innovation in society; and how the practice and theory of Parliament and the constitution both change to reflect the realities of power can place Parliament in its proper perspective in discussions of the history of the formation of the British state.



# *‘From manuscript to megabyte’: research sources and methods of the Scottish Parliament project*

ALASTAIR J. MANN, PAMELA E. RITCHIE AND ROLAND J. TANNER  
*University of St Andrews, Scotland*

## **1. Introduction**

The Scottish Parliament Project (SPP) was established in 1997 with a direct grant from the Scottish Office (the British government department which then had responsibility for Scotland). Its objective was to create a digital edition of all the acts of the Scottish parliament between the earliest surviving act in 1235 and the parliamentary Union of Scotland and England in 1707. That project is now nearing completion, and it is possible to give a summary of the methods that we used to edit the acts of parliament, the problems that we faced, and some of the key historical findings that have arisen from our research.

## **2. The structure of Scottish Parliament before 1707**

To understand the need for a new edition of the acts of the Scottish parliament it is necessary to understand at least a little about its constitutional arrangements before 1707. The first evidence for a Scottish parliament comes from a royal letter of 1235, which refers to a *colloquium apud Listun*. The word colloquium, as in England, appears to have been synonymous with *parliamentum*, although little else can be told about the early history of the institution. By the reign of John Balliol (1292-6) parliament was well established as a body with judicial and legislative powers, and the ability to lend its authority to the agreement of the Franco-Scottish alliance in 1296. During the reign of Robert I the third estate of burgesses (‘burgh commissioners’) began to attend relatively regularly, and the development of parliament thereafter was in line with such institutions elsewhere in Europe.<sup>1</sup>

The Scottish parliament was unicameral, with the three estates sitting separately, but within one parliament chamber. Although the powers of *plenum parliamentum*

1. K. M. BROWN and R. J. TANNER, ‘Introduction: Parliament and Politics in Scotland 1235-1560’, in K. M. BROWN and R. J. TANNER (eds.) *The History of the Scottish Parliament Volume 1: Parliament and Politics in Scotland, 1235-1560* (Edinburgh, forthcoming 2004).

were seen as superior to those of any other court, parliament was complemented by two other similar institutions for much of its history. Until 1500 'general councils' were often called instead of parliaments. They were almost identical to a full parliament in nature, and could discuss and legislate on nearly all the same issues, including taxation. Only the absence of judicial power as a court of appeal and court of forfeiture (treason) distinguished them from parliaments. After 1500 the 'convention of estates' tended to be called. Both bodies could carry out broadly the same tasks as a parliament, but with a little less formality, and without the need for forty days' summons required for a court. The proceedings of these assemblies are indeed so important that they are to be included with the acts of parliament in the new edition of the acts.

Although the term 'three estates' remained in use throughout parliament's history, the precise nature of those estates altered over time. After 1560 the lairds, or lesser barons, became increasingly important to parliament, and achieved their own estate of shire commissioners after 1587, while the number of burghs in attendance also steadily increased. Meanwhile the ecclesiastical estate became problematic after 1560 as the Episcopalian bishops continued to attend at the behest of the king despite the fact that Scotland was now a predominantly Presbyterian country.

The Scottish parliament had one other peculiarity. From the middle of the fifteenth century it delegated a great deal of its legislative business to a session committee called the 'lord of the articles'. These lords were chosen from among the three estates and carried out much of the humdrum business of drafting legislation, which was then presented to the full assembly to be passed or rejected. By the seventeenth century this committee, along with the attendance of bishops, was sometimes seen as a means for the crown to exert too much power over parliamentary decision-making. Several attempts were made to remove the bishops and abolish the committee of the articles during the seventeenth century, which was finally achieved in 1689/90. Before this point, the Scottish parliament had pre-empted the English parliament in 1638 when it wrested executive power from Charles I, and in 1638-51 it was the main government institution of the Covenanted regime. The invasion of Scotland by Oliver Cromwell and the fall of the Covenanters saw a parliamentary union in 1657-1660. The union, however, was brief and imposed on the Scots.<sup>2</sup> Complex factors linked to the succession to the Scottish throne, the economy, bribery of members and an English military threat led the Scottish members of parliament to vote in favour of the Union with England in 1707. Despite all these changes over the centuries, the Scottish parliament remained from the early fourteenth century until its dissolution in 1707 a unicameral assembly of estates.

---

2. For details on the constitution of the Scottish parliament see R. RAIT, *Parliaments of Scotland* (Glasgow, 1924); R. TANNER, *The Late Medieval Scottish Parliament: Politics and the Three Estates, 1424-1488* (East Linton, 2001); BROWN and TANNER, *History of the Scottish Parliament*, Vol. 1, *passim*; K. M. BROWN and A. J. MANN, *The History of the Scottish Parliament, Volume II: Parliament and Politics in Scotland, 1560-1707* (Edinburgh, forthcoming), *passim*; K. M. BROWN and A. R. MACDONALD, *The History of the Scottish Parliament, Volume III: A Thematic History* (Edinburgh, forthcoming), *passim*.

### 3. Previous editions of the Acts of Parliament

Editions of the acts of parliament were produced from the fourteenth century onwards as collections for use by lawyers. From 1566 'official' printed editions of the acts appeared periodically with royal permission.<sup>3</sup> In 1804 a complete edition of the acts was begun, and the first volume printed, edited by William Robertson; but the volume was suppressed and the series discontinued after criticism of Robertson's editorial techniques. Between 1814 and 1875 a complete edition of *The Acts of the Parliaments of Scotland* (hereafter *APS*) recording any material deemed to be law or in any way parliamentary between 1124 and 1707 was published at the behest of the House of Commons in twelve folio volumes, edited by Thomas Thomson and Cosmo Innes.<sup>4</sup>

Thomson and Innes' edition was by far the most complete version of the acts of parliament published until that point, and has remained the key work used by historians ever since. Thomson had realised that an edition of the acts could not simply print, as previous editions had done, the legislation available in the Scottish governmental archive at Register House in Edinburgh. Before 1466 only six 'official' rolls of parliament survive<sup>5</sup> (one of which was then unknown even to Thomson), and therefore the remainder of the acts before that date had to be found in non-official copies of legislation made by lawyers, and in charters, treaties and numerous other sorts of document that were produced by parliament but which tended to be kept in the private charter chests of the Scottish aristocracy, in the governmental archives then held in the Palace of Westminster and Westminster Abbey, and the British Museum.

Thomson's achievement in bringing together these disparate sources was monumental, at a time when access to private archives was likely to have been even more problematic than today, especially when one considers the poor state of the cataloguing of the major British archives, let alone private ones, that he must have encountered. It is therefore unsurprising that since publication a great deal of new material has come to light which was not present in *APS*, and the decision to exclude substantial amounts of committee material available to them from the seventeenth century has similarly left significant gaps in the parliamentary record. One of the first tasks of the new edition is to include this missing material.

Moreover, the editorial techniques used in *APS* add further reasons why a new edition is desirable. Firstly, *APS* is printed in record type (sometimes known as 'Domesday type'), the objective of which was to reproduce all the scribal abbreviation marks and flourishes found in the original manuscripts. As a result many of the printed acts, especially before 1600 when scribal abbreviations begin to be used less often, are hardly more accessible to modern readers than the original manuscripts. Secondly, although Thomson and Innes certainly made strong editorial judgements

3. *The Actis and Constitutiounis of the Realme of Scotland* (Edinburgh, 1566).

4. *The Acts of the Parliaments of Scotland, 1124-1707*, 12 vols., (eds.) T. Thomson and C. Innes (Edinburgh, 1814-75).

5. Edinburgh, National Archives of Scotland [NAS], PA1/1-6.

about the arrangement of the acts, and what to include, there is almost a complete lack of comment on where a particular document is to be found, what it is, or why it has been placed in the record where it is. The criteria for inclusion of particular documents vary from year to year, and sometimes appear to have been little more than the fact that Thomson thought it was interesting. Notes on the manuscripts, essential for a proper understanding of many of the documents, are completely absent, with the result in one instance that an entire parliament of James III's reign has been overlooked for the last 150 years.<sup>6</sup> Finally (as discussed below), it has now been shown that in some instances Thomson went so far as to invent phrases, alter the original terminology and rearrange the order of material in an effort to 'tidy up' or 'correct' what he considered to be errors. The end result is that *APS* often appears to represent an authoritative text drawn from a straightforward source, and leads the reader to trust the printed version of the acts when he or she should proceed with caution.

## **4. The editing process**

### **4.1. SCANNING AND PROOFING**

In 1998 the SPP and St Andrews University agreed a contract with Jutastat Ltd., a specialist publisher of digital resources, based in Cape Town, South Africa, and a division of Juta Law Ltd., a publisher with 150 years experience of publishing law texts. As part of the agreement Jutastat undertook to carry out a rough digitisation of the entirety of Thomson and Innes' *APS* using Optical Character Recognition (OCR) software. This scanned text, delivered to us in straightforward Microsoft Word files, provided us with a basic digitised text of the vast majority of the material that is to be included in the new edition. The scanned text at this stage still included all the scribal abbreviation marks found in *APS*, while the OCR software introduced numerous errors per page into the digital text. Nevertheless this process provided us with the basic text from which we were able to build the new edition.

This text was taken by the SPP staff and compared to the original manuscripts, mainly held in the National Archives of Scotland, in order to check for accuracy, to correct all errors, and to carry out some preliminary work on modernising the text. At the same time we were able to make notes on the manuscripts which would later assist the reader with understanding the sources in the new edition. This fairly simple task, albeit requiring a high level of knowledge of medieval and early modern palaeography, language and diplomacy, was one of the most time-consuming parts of the SPP's work.

### **4.2. MARK-UP**

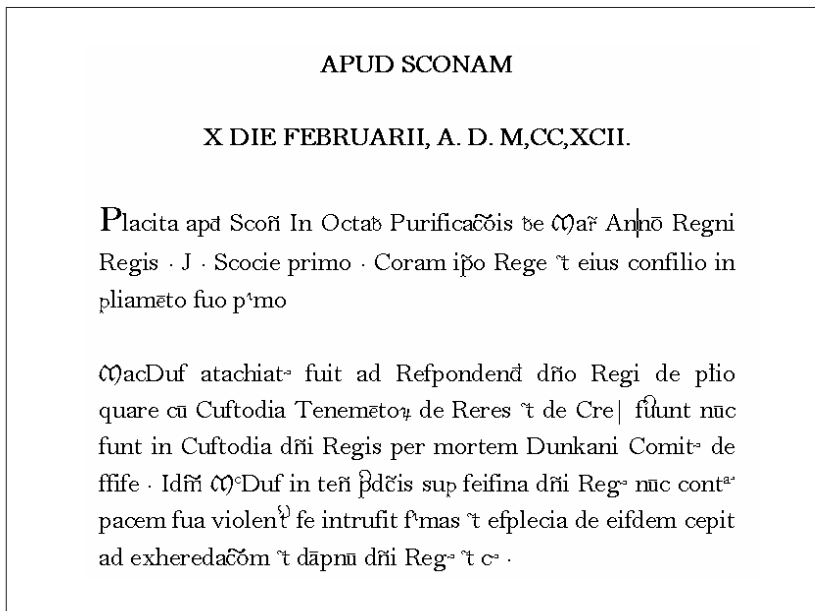
The second stage of the editing process involved the 'marking-up' of the proofed manuscripts to form a new edition of the parliamentary record. At its most basic level, this stage involved the removal of all abbreviations, the insertion of modern

6. *APS*, ii, 174.

punctuation, assigning reference numbers and class headings, and adding editorial commentary where necessary. The end result is a new and updated version of the original manuscript text of the parliamentary record as presented by Thomson and Innes in *APS*, combined with the new material which has come to light since the nineteenth century.

Unlike Thomson and Innes, it has been the SPP's policy to remove and extend all abbreviations, conventions and contractions from the manuscript record. As can be seen from the example below, this was an extensive process, especially for the medieval and early modern material where the use of such abbreviations was far more prolific. In situations

FIGURE 1: EXTRACT FROM *APS*, I, AS SCANNED BY JUTASTAT. NOTE THAT IN SEVERAL WORDS (E.G., 'CONSILIO' LINE TWO) THE LETTER S HAS BEEN SCANNED AS AN F.



where the abbreviation was not clear or seemed redundant, an apostrophe was added to denote an indecipherable abbreviation. This process, in addition to changing millions of wrongly scanned f's to s's (a problem which arose from the OCR not being able to distinguish between a nineteenth-century long s character and a letter f) and the insertion of modern punctuation, has resulted in the most readable and accessible version of the parliamentary record to date.

To aid in this process further, the new edition of the *Records of the Parliaments of Scotland* also contains a new referencing and classification system. Reference numbers are placed before every entry in the record, including non-legislative and procedural material, and will be used for citation purposes. Each reference number

consists of the year the parliament was held and, in instances where there is more than parliament one per year, or where it aids the

FIGURE 2: SCREENSHOT OF MARKED-UP TEXT IN NEW EDITION

John Balliol: Manuscripts  
1293, 9 February, Scone, Parliament  
Legislation: two rolls of parliament†

John Balliol: Manuscripts

1293, 9 February, Scone, Parliament

*Legislation: two rolls of parliament†*

[First Roll]\*

[1293/2/1]  
Placita apud Scon' in octabe purificationis Beate Marie anno regni Regis Johannes Scotie primo,  
coram ipso rege et eius consilio in parlamento suo primo.

[1293/2/2]  
MacDuf atachiatus fuit ad respondendum domino regi de placito quare, cum custodia tenementorum de Reres  
et de Crey fuerunt etiam nunc sunt in custodia domini regis per mortem Dunkani Comitis de Fife, idem M<sup>c</sup>Duf  
in tenementis predictis super seisina domini regis nunc contra pacem sua violenter se intrusit firmas et esplecia  
de eisdem cepit ad exheredationem et dampnum domini regis etc.

understanding of the reader, the month of the parliament held, followed by a sequential entry number (e.g., Figure 2, where 1293/2/2 is the reference number for the second act of the February 1293 parliament). Where material is additional, i.e., found outside the parliamentary register, the reference number is prefixed by A; minutes of the parliament itself are prefixed by M; and the record of the standing committees of parliament, such as the lords of the articles and the committee for controverted elections, are prefixed by C.

Despite the specific difficulties arising from the changing nature of the manuscripts over 500 years, a classification system has been devised and implemented by the editors. Common classification headings, such as procedure, legislation, judicial procedure and voting, are used in conjunction with more specific classification sub-headings such as ratifications, charters, protestations, disputed elections and overtures. The results of this mark-up are shown in figure 2.

From the 1640s, and particularly after the Restoration (1660-1707) the nature of the official record changes in such a way as to add complexity to the mark-up stage. Although the record of the 1660s and 1670s is mainly a clear listing of acts passed on certain days, from the 1680s the greater incidence of committee reports and interaction between the parliament and the committee of the lords of the articles produced a record requiring care in the use of classifications and editorial apparatus.

This complexity increases dramatically in the 1690s with reports from and remits to a great variety of standing committees, the reading and approval of daily minutes, and the introduction of enhanced procedures such as draft acts, overtures and first and second readings. From 1700, parliament began to record voting lists, and this important detail culminated in the Byzantine debates and votes over the Treaty of Union in 1706/7. Therefore, while the numerous problems posed by early modern Latin and Scots and scribal abbreviations decrease to an extent by the seventeenth century, the level of record complexity in the last eighteen years of the parliament's existence has provided a particular challenge to the skills of the SPP editors.

Finally, the 'marking-up' stage also involved the addition of editorial commentary in pop-up boxes (the equivalent of footnotes in a conventional book). Naturally, the addition of such notes is often subjective and dependent on the material. But by adopting this footnoting system, references can be added to additional source material of potential interest to the reader, as can notes about the manuscript itself, its condition and changes in handwriting etc., and, where necessary, detailed comparison between legislation with multiple sources can be made. Finally, where appropriate, inconsistencies between the original manuscript text and that found in *APS* may be noted. The details of the location of the original manuscript and relevant folio numbers are also recorded in pop-up boxes.

#### 4.3. TRANSLATION

FIGURE 3: TEXT AND TRANSLATION OF THREE ACTS FROM MAY 1424  
(\* = popup recording location of MSS; † = editorial note popup)

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><i>Legislation*</i></p> <p>[1424/2]†<br/> <b>At haly kirk jose the ald privilege.</b><br/>         In the first it is ordanit at† in the honoure of almychty Gode† at haly kyrk and the ministeris of it joiset thare alde privilegis and fredomys and at na man lat thame to set thair landis† and thair teyndis† undir all chargis† that may folow be† spirituale law or temporeale.</p> <p>[1424/3]†<br/> <b>Of pes to be kept throu the realme.</b><br/>         Item† at firme and sikkir pes be kept throu all the realme ande haldin amang all and sindry liegis and subjectis of oure souerane lorde the king.† And at na man tak on hand in tyme to cum to mowe or mak weir ane aganis other† undir all payne at may folow be course of comon law.†</p> <p>[1424/4]†<br/> <b>Off rebellione agane the kingis persounes.</b><br/>         Item† it is statut and ordanit† at na man opinly na notorly rebell aganis the kingis persounes undir all payne of forfatoure off his lyfe, landis and all his gudis.†</p> | <p><i>Legislation*</i></p> <p>[1424/2]†<br/> <b>That the holy church enjoy the old privilege.</b><br/>         In the first it is ordained that, to the honour of almighty God, the holy church and its ministers enjoy their old privileges and freedoms, and that no man let them set their lands and teinds under all penalty that may follow by spiritual or temporal law.</p> <p>[1424/3]†<br/> <b>Of keeping peace though the realm.</b><br/>         Item, that firm and secure peace be kept through the whole realm, and held among all and sundry lieges and subjects of our sovereign lord the king. And that no man take on hand in time to come to move or make war, on against another, under all pain that may follow by the course of common law.</p> <p>[1424/4]†<br/> <b>Of rebellion against the king's person.</b><br/>         Item, it is decreed and ordained that no man openly nor notoriously rebel against the king's person under all pain of forfeiture of his life, lands and all his goods.</p> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

One of the most advanced and useful features of *RPS* is the creation of a modernised translation of the parliamentary record – naturally increasing its accessibility and readability to students and academics alike. The translation was initially necessitated by the problems arising from searching a digital database written in three separate languages (Latin, French, and Scots<sup>7</sup>) and with no standard orthography. In effect, the translation provides a detailed, standardised index of the entire database enabling an almost infinite number of search terms. It also has the side-effect of greatly increasing accessibility to the entire record for non-specialists and those without knowledge of medieval and early modern languages. While many Scots phrases and terms (especially with regard to Scots law) are still in use today and cannot be translated, the modern translation provides a parallel English version of the predominantly Scots original text. All names and place names have also been standardised and modernised where possible. As a result, searching the parliamentary record has never been so comprehensive nor sophisticated. Modern and vernacular words and phrases, partially or in their entirety, can be searched with ease and speed.

Another feature of the translation process has been to provide biographical and chronological detail. Full titles and other relevant details of each individual mentioned in the parliamentary record have been included where possible, while other information such as currency and dates of feast days has also been provided to aid the reader. Where such information cannot be found, the original spelling and/or dates have been left as found in the manuscript.

## **5. The nature of the parliamentary records, 1235-1707**

### **5.1. 1235-1651**

The records of parliament before 1466 pose some of the greatest problems in terms of complexity to the modern editor. Before that date there is no surviving official register of parliamentary acts, and only six official rolls of parliament survive from between the reigns of John Balliol and David II. The remainder of the acts had to be assembled from copies made by contemporaries for legal reasons, from charter chests, monastic cartularies and foreign archives. For instance, three of the earliest surviving documents recording the proceedings of colloquia and parliaments in Scotland survive in the cartularies of the abbeys of Melrose and Dunfermline and the muniments of the earldom of Lennox, while a fourth, a letter from the Guardians of Scotland to Edward I, survives in the Public Record Office in London. In each case the document survives as it was sent out from the crown to a recipient who had an interest in the business transacted; such as recording an agreement over a land dispute that took place in parliament, or, as in the case of the fourth document mentioned above, giving consent to Edward I for negotiation of the marriage of Margaret queen of Scots to Edward, prince of Wales.<sup>8</sup>

7. Scots, the main language of government in Scotland between 1424 and 1707, is closely related to English, but has a vocabulary, pronunciation and syntax dramatically different from that used by Chaucer, Shakespeare or a modern English speaker. See C. Jones, *The English Language in Scotland: An Introduction to Scots* (East Linton, 2002).

8. *Records of the Parliaments of Scotland to 1707 [RPS]*, (ed.) K. M. BROWN and others, (Cape Town, forthcoming), nos. 1235/1, A1248/1, 1256/1, 1290/3/1.



Documents therefore have to be dealt with on an individual basis, and notice given regarding the precise nature of that document to assist the reader in interpreting it, such as a listing of any seals appended, whether it survives in an original or a later transumpt (transcription), and so forth. Legislation tends to survive only in manuscript collections of acts put together by lawyers and notaries, and therefore the editor is often faced with several different versions of the same acts recorded in collections produced around the same time. In such cases there is often no one version that is to be relied upon above others, and the different versions have to be collated and compared, with detailed footnoting of discrepancies. In such circumstances the editorial practices used in *APS* are particularly deficient. *APS* often presents a collated edition to the reader, but with no notice of which manuscripts were used, or of the differences between manuscripts.

The best example of this process in action can be provided for the acts of James I and James II between 1424 and 1460. In this period the editor is faced with eleven manuscripts and one printed edition dating from between the 1450s and the 1560s, recording the acts of parliament at a time when the institution was becoming increasingly important to Scottish affairs. The editorial decisions of Thomas Thomson, when editing the *APS* edition of these acts, are recorded only in a short preface to the second volume. Here Thomson noted that the acts only survived in copies, and he therefore argued that the 'most authoritative basis of an accurate text' was the earliest printed edition of the acts, printed at the request of the crown in 1566. Thereafter he used the manuscripts, some of which predated the printed edition by over a century, as 'useful correctives' and a means to supply 'some omissions and mutilated passages, of amending many smaller errors, and of reducing the language and orthography of the whole to a state more nearly approaching the mode and fashion of the age to which these statutes belong.'<sup>9</sup> In other words Thomson reproduced the 1566 printed edition, but 'corrected' it by changing the orthography to that of the earlier manuscripts. The end result, although adequate in providing the majority of the surviving legislation, is something that does not accurately reproduce any version of the acts ever in existence, and occasionally includes phrases and sentences that are pure invention.

In the new edition the eleven extant manuscript versions of the acts between 1424 and 1460, along with the 1566 printed edition, are properly collated and compared. It will come as no surprise that the 1566 edition was far from an authoritative reproduction of the original acts made in the fifteenth century. Comparison of the manuscripts has instead shown that the statutes of several early parliaments of James I's reign were in fact 're-edited' around 1450, and it was the 1450 version that has tended to be copied thereafter, and which Thomson printed. The 1450 version is, of course, of interest in itself, but careful comparison of the acts has revealed earlier versions which represent the legislation actually made in the 1420s and sent out to the localities for proclamation.<sup>10</sup> On other occasions, 'new' legislation found in the

9. *APS*, ii, pp. xiii-xv.

10. Initial research into the manuscripts, on which the *SPP* has built, is found in I. E. O'BRIEN, 'The Scottish Parliament in the 15th and 16th centuries', (Unpublished PhD, Glasgow University, 1980), 1-54, app. M, 352-75. A full discussion of the manuscripts will be found in the new edition of *RPS*.

manuscripts, but omitted by Thomson either on the basis that it was not to be found in the 1566 acts, or because he was unaware of manuscripts that have since come to light, has as much as doubled the amount of material available for particular parliaments.<sup>11</sup>

Such problems decrease significantly from 1466, from which point the official centrally held register of acts of parliament survives, and continues largely uninterrupted until 1707. Nevertheless, substantial complexities remain in the manuscripts. Parliamentary material absent from the register continues to survive and requires insertion into the main record. Particular periods, such as the 1540s and 1550s, continue to suffer from a breakdown in the survival rate of government records, and at these points it is sometimes once again necessary to supplement the register with copies of acts from other sources. For instance, the 'Reformation' parliament of 1560, perhaps parliament's most famous session before the Union of 1707, was never ratified by the crown, and the parliament's acts were made at the behest of the party then rebelling against the legitimate regime led by Marie de Guise, queen regent of Scotland.<sup>12</sup> They are therefore absent from the official register, but of the utmost importance to the history of parliament. Likewise the acts of 1563 are also missing from the register, for no obvious reason; however, a reliable version is found in the printed edition made only three years later. Only in the reign of James VI do problems with the source manuscripts generally decrease as the parliamentary register becomes more comprehensive.

## 5.2. 1661-1707

At first glance the sources for the post-Restoration (1660) parliamentary record seem straightforward enough. While there are some supplementary sources, such as the separate register for forfeiture cases, the main parliamentary registers are continuous from 1661, the first session of Charles II's restored regime (1660-85). Each manuscript register mainly consists of a chronological record of public and private acts. At the start of each reign – but more especially in 1661 and 1689 when the Restoration and Revolution regimes sought to legitimise themselves through the ratification of charters to lands and titles and the forfeiture of enemies – the level of business is particularly high, and this is coupled with the fact that the general volume of legislation increases decade after decade up to 1707. The increase in business and procedural reforms in the 1690s made for a complex source record that is a challenge to edit and to present in digitised form.

The official registers are not a perfect record of the business of parliament. Some material is missing, blank pages are found, headings are omitted, acts are placed out of chronological sequence and, in the case of the register for 1681, the record has been rationalised into four separate chronological listings: public acts, private acts, ratifications and warrants (mostly for markets and fairs). The editors of *APS* reacted to this untidiness by sanitising and re-ordering the official record. One of the main

11. For example *APS*, ii, 17-19, includes 22 acts under the parliament of March 1430. The new edition will include 55, (*RPS*, nos. 1430/1-55).

12. J. GOODARE, 'The Scottish parliamentary records, 1560-1603', *Historical Research*, lxxii (1999), 248-55.

tasks of the SPP was to render the parliamentary text in a manner that accurately reflects the original manuscripts.

By 1660 and no doubt before, the upkeep and safety of the registers and records was seen as vital to underlining the legitimacy of parliamentary proceedings.<sup>13</sup> The clerk register was the officer of state responsible for maintaining the integrity of the parliamentary records; both the manuscript registers and the regularly printed statutes following each session of parliament.<sup>14</sup> Not all clerk registers were conscientious in carrying out these responsibilities. Particular problems arose after the Revolution of 1688/89 from inadequately clear lines of responsibility, and also incompetence. In the course of 1689 a number of chief offices of state were put into commission. James VII's incumbent clerk register since October 1681, George Mackenzie, viscount Tarbat, vacated the position in April 1689. In December of that year the commission split the post among five individuals, but when a new administration was established early in 1692, bringing James Johnston into the government as joint secretary of state, Tarbat was restored to favour and returned to his old position as clerk register.

This administrative upheaval is reflected in the records.<sup>15</sup> The position concerning the registers of parliament is summarised in a letter written in March 1693 from Johnston to George, earl of Melville, formerly high commissioner to the parliament of 1690:

I spoke long ago to Mr Nairn to write to you (for he says it is not his work) to have the books filled up in as much as they are defective during your time. It is stranger how that came at all to be neglected and yet stranger that upon fair advertising it should not be helped. Now the King must know it. Mr Nairn has brought to me some scrolls of papers but owns that he knows not which were originals that passed the King's hand so I am not a whit wiser than I was. If this be his fault he may be made wiser.<sup>16</sup>

The clerk register should have been responsible for the delegation of this work. Clearly the years in commission had been hopelessly inefficient and Tarbat had not rectified the situation since his return to office.<sup>17</sup> Indeed, there is further evidence to justify Johnston's claims of a collapse in the keeping of the official records of parliament. The official register for 1689, recording the convention of estates of March to May and the subsequent parliament of June to August, appears in good order. The register begins with the words: 'This register is written by John Corss extractor in Sir Alexander Gibson's chamber anno 1689', and was clearly compiled before the end of

13. For parliament's investigation into the tragedy see NAS, PA2/26, 11 and 12 (11 January, 1661) and NAS, PA2/26, 92-93 (20 March, 1661).

14. A. J. MANN, *The Scottish Book Trade, 1500-1720: Print Commerce and Print Control in Early Modern Scotland*, (East Linton, 2000), 113, 155. See A. L. MURRAY 'The Lord Clerk Register', *SHR*, liii (1974), 124-56.

15. See P. W. J. RILEY, *King William and the Scottish Politicians*, (Edinburgh, 1979), 74-86.

16. NAS, SP3/1, Johnston (Johnston to Melville, Privy Seal, 2 March, 1693).

17. A. J. MANN, 'Inglorious revolution: administrative muddle and constitutional change in the Scottish Parliament of William and Mary', *Parliamentary History*, xxii(ii) (2003), 130-134.

the year.<sup>18</sup> The importance placed on the accurate maintenance of parliamentary registers is yet again seen early in 1690 when a commission was appointed to examine the registers and to obtain Tarbat's oath that he had not tampered with them before or after the Revolution.<sup>19</sup>

However, the chaos in the next register, covering the period from 14 April to 10 September 1690, is the greatest of any compiled since the Restoration. Thompson's efforts to tidy the record hide a very confused manuscript volume where legislation is inserted out of chronological order, gaps are left in the record for insertions, though some are left blank, and in the end the clerks gave up and inserted a quantity of mostly private acts at the end of the register under the last day of the second session, 22 July.<sup>20</sup> Thus Johnston's account of various scrolls forming a muddled record is confirmed by the confused nature of the manuscript register. The orderly nature of the manuscript registers thereafter suggests lessons were learned from the clerical debacle of 1690-92, but this whole affair shows how difficult the Edinburgh secretariat found it to maintain a continuous parliamentary record. Nothing illustrates this more than the fact that the final register of parliament stops half way through a sentence on 27 November 1706, leaving us to assemble the business of the remaining few months through minutes and fragments.

### 5.3. MINUTES AND COMMITTEE MINUTES, 1661 TO 1707

As well as the main parliamentary registers, the remainder of the surviving parliamentary record consists of a variety of fragments and bound volumes of disparate papers. Indeed, the main parliamentary record is being supplemented in the new digitised edition by the minutes of parliament, the minutes of committees and a selection of additional source material of significance. As far as the minutes of parliament are concerned, official minutes survive for individual parliaments, such as the 1661 and 1669 sessions, but do not survive continuously until the point when printed minutes were introduced in 1693. After this date a series of draft manuscript and official printed minutes exist, the comparison of which has thrown up some curious alterations to the official record which have been digitally recorded by the project. An interesting example is found in 1693 where, in an original draft, it can be seen that parliament agreed to punish those who failed to celebrate the queen's birthday, but this was removed in the official printed version, it perhaps being unnecessary to threaten such punishment when Mary was generally popular.<sup>21</sup> In addition, alternative sources of minutes exist for some sessions, for example the parliament of 1681 and the convention of estates in 1689, and in these cases both records are provided in the digitised record and each annotated to show the textual differences. This kind of detailed work has thrown up occasions when the parliament clearly met on days not recorded in *APS* or the main registers.

18. NAS, PA2/33. For quote see unfolioed recto before f. 1.

19. *Letters and State Papers Chiefly Addressed to George, Earl of Melville... 1689-1691*, (Bannatyne Club, 1843), 373-4 (Sir James Dalrymple of Stair to Melville, 17 January, 1690).

20. NAS, PA2/34 and especially 122v-130v.

21. NAS, PA6/27, f.14r-v; NAS, PA3/7.

A range of additional sources, absent from the register and minutes, and equivalent to the material which forms the main record before 1466, have also provided such 'new' information. These have been added to the digital record at the end of each parliament or convention. A particularly rich series of such records exists from 1700 to 1707, where voting figures are provided and much useful deliberative detail found. These include the 'Diurnalls of the Parliament of Scotland' by William Bennet of Grubbet, a commissioner (member) of Parliament for Roxburghshire, covering 1704-6, and notes in the Leven and Melville muniments which provide voting figures for 1700-1 not included in the main record. Another important additional source are the minutes of the convention of estates of 1678, written by Sir John Nisbet of Dirleton, the lord advocate, and his notes have also been added to provide supporting detail.<sup>22</sup> Even when such additional materials merely offer the text of a parliamentary speech not included in the main record, they nevertheless add greatly to the overall impression of a parliament in action.

The surviving parliamentary committee records also add enormously to our understanding of the procedures of the Scottish parliament from 1660. This is in spite of the fact that, if we exclude the committee of the lords of the articles (ever-present from 1661 to 1686 and responsible for drafting legislation), minutes of only sixteen session committees survive from over fifty established between 1661 to 1707. Session committees became especially common after 1690, and thereafter a reasonable quantity of committee minutes survive, especially before 1702 when the three most regular committees were those for controverted elections, trade and security.<sup>23</sup> All these will be added to the digital edition.

Although, excluding the committee of the articles, very few committee records survive from the ten or so remaining committees set up before 1689/90, the surviving material for the articles for 1669, 1670, 1681 and 1685 provide fascinating details of the workings of parliament, none of which was printed in APS. The nature of the record is, of course, as frustrating as are the official records of the time, typically stating 'act debated, voted on, approved and offered to parliament', but providing no mention of how that debate proceeded. There are, for example, very few records of voting. However, there is much useful information on the general passage of legislation. The activities of the committee of the articles fill significant gaps in our knowledge – for example the 1685 parliament sat on sixteen days, yet the articles sat for thirty-seven days. Furthermore, while the main parliamentary record gives the impression that the 1685 session established only two session committees, the lords of the articles had no less than eleven sub-committees covering a range of subjects from trade, taxation and the right of the burghs to the consideration of treason law and the operation of inferior courts.<sup>24</sup> As well as information on committees, these

22. NAS, GD90/2/172, 'Diurnalls of the Parliament of Scotland'; NAS, GD26/7/237 (Leven and Melville muniments); NAS, GD6/1108 (Biel Muniments).

23. D. J. PATRICK, 'People and Parliament in Scotland 1689 – 1702', (Unpublished PhD, University of St Andrews, 2002), 339-382; E. E. B. THOMSON, *The Parliament of Scotland, 1690-1702*, (Oxford, 1926).

24. For the minutes of the lords of the articles for 1669 and 1670 see NAS, PA7/22, 117; for 1681 NAS, PA7/11, 95 and 96 and for 1685 *Historical Manuscripts Commission* [HMC], xv, 8, Buccleuch and Queensberry MSS, 112-28.

minutes also provide much useful detail on parliamentary procedure and the passage of individual pieces of legislation, and acts which historians previously believed were merely passed, are now seen to have been subjected to various drafts, amendments and fulsome scrutiny. A parliament much derided for being inferior in procedural terms to the English house of commons is now seen to be much more complex than previously supposed, and the new digitised record will reflect this level of complexity.

## **6. Historical insights arising from recent parliamentary research**

### **6.1. 1235-1651**

Not only has the existence of the SPP enabled the creation of a new edition of the acts of parliament before 1707, but it has also permitted a major reassessment of the role of the parliament in Scotland from the earliest times until the Union. Since 1980 detailed research has been completed on the history of parliament before 1329, three works completed covering the fifteenth and sixteenth centuries, and three more examining the Covenanting period, the Restoration and the period after the Revolution of 1688.<sup>25</sup> All but three were written by members of the SPP. Over the next two years these works will be augmented by the three volume *History of the Scottish Parliament*, comprising articles by leading scholars of Scottish history, and edited by members of the SPP.<sup>26</sup> This is not the place for a detailed account of the history of the Scottish parliament, but some points arising from recent research can be summarised.

The predominant view of the Scottish parliament for most of the twentieth century was that the institution was constitutionally defective throughout its history, with the result that it was seldom able to exert significant power over the crown.<sup>27</sup> This argument was based primarily on the existence, for much of parliament's history, of 'rival' institutions in the general council and convention of estates, and the powerful role of the lords of the articles, a session committee that drafted legislation from the 1450s. In effect the Scottish parliament was criticised for not having evolved into a bicameral legislature with powerful knights of the shire in the manner of the English parliament.

Recent research, which has looked at particular periods in far greater detail, has tended to ascribe a far greater amount of influence to parliament. For instance, Alison McQueen has argued that parliament came to early prominence after the

25. A. A. B. McQUEEN, 'The origins and development of the Scottish parliament, 1249-1306', (Unpublished PhD, University of St Andrews, 2002); TANNER, *The Late Medieval Scottish Parliament*; O'BRIEN, 'Scottish parliament'; J. GOODARE, 'Parliament and society in Scotland, 1560-1603', (Unpublished PhD, University of Edinburgh, 1989); J. R. YOUNG, *The Scottish Parliament 1639-1661: A Political and Constitutional Analysis*, (Edinburgh, 1996); G. H. MACINTOSH, 'The Scottish parliament in the Restoration era, 1660-1681', (Unpublished PhD, University of St Andrews, 2002); PATRICK, 'People and parliament'.

26. K. M. BROWN and others (eds.), *The History of the Scottish Parliament*, 3 vols., (Edinburgh, forthcoming). Titles of individual volumes given above.

27. Typified by RAIT, *Parliaments*, *passim*. Between 1928 and 1982 no major work on the Scottish parliament was completed.



death of Alexander III in 1286 because of the difficulties presented to Scots by the absence of an adult monarch. In the absence of a monarch the mechanisms of joint guardianship and frequent parliaments were used to fill the void. This continued after the appointment of John Balliol as king (1292-1296), as the king used parliament as a means to deal with the encroachments on his authority by Edward I of England.<sup>28</sup> While it has been suggested that Robert I (1306-1329), managed to reverse this situation and exert much stronger royal control over parliament, the consensus remains that parliament remained influential through most of the fourteenth century, in particular managing to create insurmountable obstacles to David II's (1329-1371) plans to accept an English succession to the Scottish throne.<sup>29</sup> It has been argued by Roland Tanner that this *de facto* ability to act as an obstacle to unpopular royal policies, particularly with regard to diplomacy and taxation, in time came to be considered as a *de jure* right by some. During the fifteenth century parliament sat more frequently than the English parliament, and played a key role in political events. Successive kings between 1424 and 1488 faced opposition, obstruction, disobedience, and even a parliamentary attempt to arrest the king in 1436. In 1445 the young James II (1437-1460) was obliged to swear an oath not to alter the statutes of the realm without the permission of the three estates, which was then added to the coronation oath of subsequent monarchs. In 1450 parliament declared that even treason was only a crime if done without parliamentary permission, and from 1455 the Stewart kings were granted extensive castles, lands and customs from which to live, but forbidden from alienating those sources of power and income.<sup>30</sup>

Unsurprisingly, this position of parliamentary strength provoked a reaction. From 1469 the Stewart kings adopted a rhetoric and iconography of imperial authority that implicitly challenged the right of a royal court to act as a check on the crown. After 1496 James IV (1488-1513) managed in large part to abandon parliaments and allocate its roles to other institutions, and, while parliament sat more often in James V's reign (1513-1542), its sessions remained low on controversy. A simple picture of parliamentary decline would be inaccurate, however. In the minority of James V and the period before Mary, Queen of Scots's personal rule began in 1561, parliament reacquired the central political role that it had enjoyed before, and it is no surprise that it was to this royal institution that the political and religious revolutionaries turned in 1560 when seeking a mechanism to legitimise the overthrow of Marie de Guise and a tool to drive through a Protestant reformation.<sup>31</sup>

28. A. A. B. McQUEEN, 'Parliament, the Guardians and John Balliol, 1284-1296', in BROWN and TANNER, *History of the Scottish Parliament*, Vol. 1, chapter 1; McQUEEN, 'Scottish parliament', 65-80.

29. R. J. TANNER, 'Cowing the Community? Coercion and Falsification in Robert Bruce's Parliaments, 1309 - 1318', in BROWN and TANNER, *History of the Scottish Parliament*, Vol. 1, chapter 2; M. A. PENMAN, 'Parliament lost - parliament regained? The three estates in the reign of David II, 1329-71', in BROWN and TANNER, *History of the Scottish Parliament*, Vol. 1, chapter 3.

30. TANNER, *Late Medieval Scottish Parliament*, *passim*, but especially 1-37, 68-71, 112-15, 149-53; APS, ii, 36.

31. P. E. RITCHIE, 'Marie de Guise and the Three Estates, 1554-1558', in BROWN and TANNER, *History of the Scottish Parliament*, Vol. 1, chapter 8; K. M. BROWN, 'The Reformation parliament', in BROWN and TANNER, *History of the Scottish Parliament*, Vol. 1, chapter 9.

If parliament was in the past seen as weak during its entire history, its nadir was seen as the reigns of James VI and Charles I between 1567 and 1639. In this period the continued presence of the bishops after the Reformation, who depended on the backing of the crown for their survival, was said to have provided the king with a means to control the all-important lords of the articles, and further compel the already feckless institution to obey royal desires.<sup>32</sup> This view has been challenged recently by Alan R. MacDonald, who pointed out that the three estates were far more active during parliamentary sessions than was previously thought, and that the perceived 'tradition' of royal control of the lords of the articles, and hence the parliamentary agenda, in fact amounted to no more than a few years, at most, in 1621 and 1633. Even then the crown had to exert its skills of man-management to the fullest extent to achieve its desired ends.<sup>33</sup> The parliamentary reforms of 1641, which established the Covenanted parliaments that governed Scotland over the next decade, might therefore have been designed to restore a long-standing tradition of parliamentary independence only recently curtailed, rather than reform a defective institution to provide it with new authority.

## 6.2. 1661-1707

The recognised hinge of Scottish parliamentary history in its last half century is the Revolution of 1688/90. The key historical debate concerns the circumstances surrounding the absolutism of James VII, the abolition of the lords of the articles and the subsequent management difficulties experienced by King William (1689-1702) and Queen Anne (1702-1714) and their Scottish ministers as they attempted to control parliamentary business.<sup>34</sup> The abolition of the lords of the articles was an objective contained within the statement of grievances, the Articles of Grievance, agreed after the drafting of the Claim of Right and published by the revolutionary convention of estates in April 1689.<sup>35</sup> The extent to which this was a prime objective of the revolution is, nevertheless, also subject to varied interpretation, although this does no more than reflect the historical debate about the articles over parliament's entire history. The conventional view of the lords of the articles, as laid down by Robert Rait and accepted more recently by Michael Graves and others, is of a committee that became virtually of the crown, not of parliament, and that it acted as a conduit of crown policy with a firm control over parliamentary business. This committee is sometimes thought to have held back the representational strength of the Scottish parliament, especially in comparison with England, and also its institutional and constitutional evolution.<sup>36</sup> While a revisionist analysis that counters this view has

32. RAIT, *Parliaments*, 54-62.

33. A. R. MACDONALD, 'Deliberative processes in parliament c.1567-1639: multicameralism and the lords of the articles', *SHR*, lxxxi (2002), 23-51, 25, 40-4.

34. MANN 'Inglorious revolution', 121-44.

35. NAS, PA2/33, f. 36v-40r; RPS, 1689/3/108; E. E. B. THOMSON, *The Parliament of Scotland, 1690-1702*, (Oxford, 1926), 2-4.

36. RAIT, *Parliaments*, 7-9, 349-93; R. S. RAIT, 'Parliamentary representation in Scotland: V. The Lords of the Articles', *SHR*, xiii (1915), 68-83. M. GRAVES, *The Parliaments of Early Modern Europe*, (Harlow, 2001), 30, 108-9.



been established for the period before 1540,<sup>37</sup> until recently the traditional view of the articles had not been challenged for the remainder of the committee's existence. It is argued that it relegated parliament to a mere instrument of royal policy, so preventing effective legislative scrutiny or consultation,<sup>38</sup> and kings from James VI (1567-1603) to James VII (1685-88), with varying degrees of success, used the committee to maintain control of parliament. After the years between 1640 and 1651, when no committee of the articles existed, the Restoration brought back the committee but not, it must be emphasised, a complete constitutional restoration of the conditions of 1633 and before. In debates over committees and legislation in 1661 and 1662 it was clearly stated that the estates had the right to consider and approve all statutes.<sup>39</sup> The much derided procedure of the passing of all acts *en bloc* on the last day of the session – which occurred in 1584 and 1633 – was set aside, and acts were now more frequently 'read, voted and approven' one by one. Essentially then, while control of and by the articles was re-imposed to 1633 levels, the extra powers of deliberation established after 1660 made it necessary for the governments of Charles II and James VII to employ more sophisticated parliamentary management, and sometimes bribery. The articles were not the only mechanism for parliamentary management, even though the demise of the committee hardly made life easier for the crown.<sup>40</sup>

In spite of notions to the contrary, the procedural and administrative impact of the Revolution on the Scottish parliament, even with the fall of the articles in 1689, was neither sudden nor immediately effective in management terms. This is not to say that political pressure was not a catalyst for procedural reform, but reforming pressures arose long before 1689. The political and party tensions arising out of the Caroline and Jacobean Restoration, the Revolution of 1688/9 and the troubled administration of Queen Anne, following the crown's electoral defeat in 1702, each encouraged a reform agenda if not one of revolutionary intensity. The incompetence of John, earl of Middleton, commissioner<sup>41</sup> to parliament at the Restoration, led to many questions about the right of parliament to scrutinise and vote on matters issue by issue.<sup>42</sup> Then the largely effective administration under his successor John Maitland, earl and duke of Lauderdale, led to the rise of political and 'party' opposition, particularly from the early 1670s when Lauderdale showed himself capable

37. R. J. TANNER, 'The lords of the articles before 1540: a reassessment', *SHR*, lxxix (2000), 189-212.

38. J. J. SCALLY, 'Constitutional revolution, party and faction in the Scottish parliaments of Charles I', in C. Jones (ed.), *The Scots Parliament* (Edinburgh, 1996), 57-8; YOUNG, *Scottish Parliament*, 3; J. GOODARE, 'The Scottish Parliamentary Records, 1560-1603', *Historical Research*, lxxii (1999), 246; RAIT, *Parliaments*, 59-60.

39. Eg., NAS, PA2/26 18 (RPS, 1661/1/31); NAS, PA3/3, f. 17v (RPS, M1661/1/46; and APS, vii, 472n.); C. S. TERRY, *The Scottish Parliament: Its Constitution and Procedure, 1603-1707*, (Glasgow, 1905), 147-9.

40. MANN 'Inglorious revolution', 121-130.

41. The commissioner was the monarch's representative at parliament after the union of the Scottish and English crowns in 1603.

42. R. LEE, 'Retreat from revolution: the Scottish parliament and the restored monarchy, 1661-1663', in J. R. YOUNG (ed.), *Celtic Dimensions of the British Civil Wars*, (Edinburgh, 1997), 185-201.

of erratic behaviour in his dealings with parliament and over the disciplining of individual members.<sup>43</sup> Under James VII's controlling influence, in spite of his successful stewardship of the parliament of 1681 as commissioner for his brother Charles I, the parliaments of 1685 to 1686 exposed new political fissures based on religious politics and noble anxieties at exclusion from consultative processes.<sup>44</sup> Throughout these decades the frenzy of the unrequited seeking of patronage, and the need for maximum consensus when taxation was required for defence, encouraged the extension of the shire franchise by small degrees through acts in 1661 and 1681. By legislation going back to 1567 shires had been limited to representation by two commissioners each, however in 1690 the 'Act for an additional representation in parliament for the greate shires' saw the number for the larger shires increased to four and the overall total increased to 92 shire commissioners. Between 1661 and 1700, eight new royal burghs were created increasing burgh representation to 66, and this, as with the shires, also increased individual and party political prospects, providing an expanding arena for the conflicts of country versus court.<sup>45</sup> There were, of course, sound management reasons for increasing the size of the house – the crown and especially the post-Revolution regime seeing this as a vehicle to strengthen support for government measures. However, the proliferation of noble and party disputes, along with still inadequate funds for patronage, delivered new opposition members and new loyalists with equal speed.

The Revolution was undoubtedly a moment of change and review for the constitution and procedures of the Scottish parliament. But the parliament had an uneven record of continuity and change in response to the Revolution. In the elections to the convention in the winter of 1688/9 the electoral machinery of pro-revolutionaries was deployed with great effectiveness. The relatively close control achieved by William's Scottish ministers during 1689, and the unstoppable wave of Presbyterian opinion, on which William had to rely for political reasons, suggests that Scotland's Revolution was more dramatic than that of England. However, the impact on the Scottish parliament was less sensational or immediate. The reform of the procedures of the Edinburgh parliament was held back by the 'single-issue politics' of the attack on the lords of the articles, which were abolished in 1690, and also by a degree of institutional conservatism. The new procedural regime, with such novelties as first and second readings and acts 'lying on the table' for all members to view, was not fully in place until 1695-6. Remarkably this reform depended on the initiative of crown officials and especially on the direction of James Johnston from 1692. In 1692/3 Johnston introduced an improved consultative procedure for agreeing parliamentary 'instructions' for the royal commissioner, and this developed as an essential management device which, by taking soundings of officer-of-state opinion, party

43. MACINTOSH, 'Scottish parliament', 181-204; G. H. MACINTOSH, 'Arise King John: Commissioner Lauderdale and parliament in the Restoration era', in BROWN and MANN, *History of the Scottish Parliament* vol. 2.

44. A. J. MANN, 'James VII, king of the articles: assessments of political management and parliamentary failure', in BROWN and MANN, *Parliament and Politics, 1561-1707*.

45. TERRY, *The Scottish Parliament*, 35-37, 47-50.

opinion and elite opinion, attempted to build consensus.<sup>46</sup> The committee of the articles had been replaced with an alternative device, even though parliamentary management often floundered thereafter.

Recent studies of the history of the Scottish parliament from 1660 to 1707 have challenged many well-established views of the nature of that history. Graves's view, after Terry, that Scottish members 'abdicated their responsibility' by allowing the articles to dictate proceedings, was profoundly inaccurate after the Restoration, even in the 1660s.<sup>47</sup> Why was there so much controversy over disputed elections from the 1660s if there still remained a reluctance to participate in parliament? Also, parliament was not unreformed before 1689 and nor was there an absence of opposition to crown policies from 1660. The lords of the articles was a committee that expressed opposition to crown policies as well as support, and it was not always under crown domination. It was James VII's poor management of the articles and parliament rather than his authoritarianism that explains his failure in a parliamentary context. It seems that from contemporary Whig historians, such as the Anglo-Scot Bishop Gilbert Burnet, to modern commentators such as Robert Rait, the constitutional and practical impact of the Revolution has been exaggerated.<sup>48</sup> The clergy and the committee of the articles were certainly removed from Parliament, but it took five years for the estates to respond to the new political landscape. In fact many reforms had their roots in the 1630s and 1640s and even the rules of franchise for Scottish members would continue until 1832. A historiographical 'big bang' theory is not a useful device in the study of Scotland's pre-1707 Parliament.

46. MANN, 'Inglorious revolution', 134-40.

47. GRAVES, *Parliaments of Early Modern Europe*, 30.

48. G. BURNET, *History of His Own Time*, (London, 1850).

## *The Diet (Sejm) as a forum of communication between locality and 'the centre' during the rule of John Casimir Vasa (1648-1668) in the light of contemporary parliamentary documents*

JOLANTA CHOIŃSKA-MIKA, *University of Warsaw*

The two decades of the last Vasa reign (1648-1668) were marked by the series of a devastating wars that started with a massive Cossack revolt led by Bohdan Khmelnytskyi, and followed by the Muscovite and the Swedish invasion (known as 'the Deluge'). Hostile armies entered far into the territory of the Polish – Lithuanian Commonwealth, reaching lands that for many years had enjoyed peace. The inhabitants of the Commonwealth, its political elites had to make a stand to respond to new, unknown so far (at least not to such extend) challenges and troubles. Long-lasting wars resulting in territorial loses had ruined the financial foundations of the state, threatening its position in the European political arena. On the other side they caused a serious and deep psychological shock to the society, inspiring it to look for those, who could be responsible for all national failures and troubles. Hostility to foreigners and non – Catholics was one of the most important and visible effects of ongoing transformation of social consciousness and attitudes. It was widely believed that the Commonwealth had survived the total disaster thanks to God help and protection. Those beliefs seemed conducive to emerging and developing the Messianic ideas shared by many, despite their social status.

It would be difficult to describe all consequences of the mid 17<sup>th</sup> – century wars, but what seemed to be also a very important long-term result, was a growing tendency to idealize the political system of the Commonwealth. Paradoxically the beliefs that the governing system was almost perfect were followed by many projects of reforms, but without violating the well-established political principles, laws, legal tradition included in the Henrician Articles of 1573.<sup>1</sup>

The concepts of deep reforms, changing the constitution of the state forced by the court and small group of royal advisers were not welcomed by noble society. Court campaign for the election of a successor to John Casimir Vasa *vivente rege* in the person of a French candidate, the duc d'Enghien was seen as a serious threat to

1. S. OCHMANN, *Plans for parliamentary reform in the Commonwealth in the middle of the 17th century*, [in:] *The Polish parliament at the summit of its development (16th - 17th centuries)* ed. W. Czapliński, (Wrocław 1985).

right of freedom election, regarded as the most important pillar of the state constitution and the basis of noble liberty.

The king, looking for ways to strengthen his prerogatives and power automatically followed the routes established by the French court and the Burbons, building also his dynastic policy on the basis of close cooperation with France. For contemporary Poles the French election served primarily the interest of dynasty rather than the Commonwealth.

Forcing his election plans, and using unpopular and unacceptable methods (as e.g. bribery) in order to carry them into effect, John Casimir had undoubtedly contributed to the erosion of royal authority and trust between him and his subjects, members of political nation, who had always looked at their rulers suspiciously. Unfortunately the subsequent moves made by John Casimir confirmed many popular fears and suspicions. The king himself missed his chances to come to agreement with the political nation, providing a policy of cooperation or fight with individual magnates and their factions over the heads of the noble public.

Focusing on the election, the king and the Queen, squandered the opportunity to reform political system and its institutions, especially to restore health to the Diet.<sup>2</sup>

Fears of introduction hereditary monarchy along with the dissatisfaction with the royal policy, growing systematically since the enthronement of John Casimir, had reached its climax in the early 1660's. The opposition to the court projects was strong and day-by-day became stronger and more widespread. Heightening of internal tension resulted in a grave political crisis and finally to a civil war led by one of the most powerful magnates, the author of military victories over the Swedes and Muscovite army, marshal John Lubomirski.

The causes of the civil war, its progress, and consequences are well investigated by Polish historians.<sup>3</sup>

All the factors mentioned above, and the collapse of cooperation between the monarch and political nation produced a serious crisis of the state, system of government and its political institutions, the Diet in particular.

Traditionally historians depicted these questions, especially the relations between the rulers and the subjects from a perspective of "the centre". In order to explain better the nature of the crisis is necessary to wider the scope of research, and to look at the problem from another perspective, a perspective of local communities.

It seems to be very important to trace the ways of communication between 'the country' and 'the centre' in such difficult times of almost permanent external threat and domestic conflicts.

To what extend the new challenges, dangers and troubles were modifying existing working mechanisms and what was the direction of an evolution.<sup>4</sup> Whether the

2. OCHMANN, *Sejmy lat 1661 – 1662. Przegrana batalia o reformę ustroju Rzeczypospolitej*, (Wrocław 1977).

3. To the most valuable works concerning the topic belong studies of Witold Kłaczewski, *W przededniu wojny domowej w Polsce. Walka sejmowa lat 1664–1665*, (Lublin 1985) and Mirosław NAGIELSKI, *Rokosz Jerzego Lubomirskiego w 1665 roku*, (Warszawa 1994).

4. I have developed those topics in my last book *Między społeczeństwem szlacheckim a władzą. Problemy komunikacji społeczności lokalne – władza w epoce Jana Kazimierza*, (Warszawa 2002).

Diet, the key element of the political system of the Commonwealth, during the times of serious multilevel crisis, played its communication role to same extend as is the past.

It is not easy to answer to the above questions. First of all it is necessary to define key terms used in the text. The definition of locality is pretty complex. In fact, according to 17<sup>th</sup> century realities there existed two or even three definitions of that word. In the wider sense, 'locality' meant 'communitas terrae' – all inhabitants of a specific region: district or palatine, land community of local dietine.<sup>5</sup> In the narrower sense, the term 'locality' covers only noble inhabitants ('szlachta') entitled to participate in public life, a community of local nobility.<sup>6</sup> It is comparable to the modern word 'constituency.' In the narrowest sense the word 'locality' was applied only to a relatively small numbers of participants of the specific dietine.

The definition of 'the centre', 'central government' is even much more complex. Traditionally most historians apply both terms only to the king and the court. But remembering that in political reality of the Commonwealth the policy of the monarch was strictly limited by acceptance of the Diet, and the Diet performed a key role, not only political but also in social consciousness, I prefer to use the terms mentioned above in a wider sense, which includes three elements: the king with the court and the Diet.

Just like in contemporary democracies, in the noble republic (like the Commonwealth is often named) the public opinion strongly impacted policy of the state. But it is important to remember that contemporary meaning of the term 'public opinion' does not suit to the 16<sup>th</sup> and 17<sup>th</sup> century Poland and Lithuania.<sup>7</sup> Early modern definition applies only to nobility, the political nation that constituted about 10 per cent of the society.<sup>8</sup> So the number of people who had political rights and were entitled to participation in the democratic institutions of the state, sharing responsibility for governing, and expressing their vision of state policy was relatively big in

5. The excellent English – language introduction to the Polish parliamentary system and tradition is Jacek JEDRUCH, *Constitutions, Elections and Legislatures of Poland, 1493 – 1993* (EJJ Books, rev. edn, 1998). See also Jolanta CHOJSKA – MIKA and David DEAN, *Representation and accountability: a comparison of early modern England and Poland*, PER 21, November 2001, p. 93 - 96.

6. As Robert Frost has rightly noticed that the translation 'gentry' is unsatisfactory. Therefore, I am using 'nobility' or noble' to refer to the whole class, one legal estate – 'szlachta'. The word 'magnate' means wealthy and powerful nobleman. See, R. Frost, *After the deluge: Poland – Lithuania and the second northern war 1655 – 1660* (Cambridge 1993), p. XVI.

7. As Jarema Maciszewski proved, we cannot apply in full form a notional and methodological apparatus used by contemporary scholars of such disciplines as e.g. sociology or social psychology. His remarks upon the definition of public opinion in early modern era and suggestions concerning the methods of investigation are still accepted by scholars. J. MACISZEWSKI, *Mechanizmy kształtowania się opinii publicznej w Polsce doby kontrreformacji*, [w:] *Wiek XVI: kontrreformacja, barok. Prace z historii kultury*, red. J. Pelc, (Wrocław 1970), see also: Edward OPALIŃSKI, *Kultura polityczna szlachty polskiej w latach 1587 – 1652*, (Warszawa 1995).

8. This thesis, provided by Witold Kula (*Stan i potrzeby badań nad demografią historyczną Polski*, "Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych", t. XIV, 1951), p. 71) and his many followers, has been questioned by Emanuel Rostworowski (*Ilu było w Rzeczypospolitej obywateli szlachty?*, „Kwartalnik Historyczny” t. 94, 1987, Norman DAVIES (*Boże Igrzysko. Historia Polski*, Kraków 1991, p. 289) and recently by Andrzej WYCZAŃSKI in his work *Szlachta polska XVI wieku*, (Warszawa 2001), p. 17.

comparison with the other European countries excluding early modern Hungary and Spain.

Entitlement, as it is widely known, was not the same thing as participation. Not everyone was interested in public affairs or took part in public life (dietines, other political meetings, election etc).<sup>9</sup> But even those, who were less active, who often skipped the debate of local dietine, were very interested in collecting news in order to be well informed of any event, concerning their region and state. The noble society created a highly effective system of news circulation, which was performed in two ways: official and unofficial. Access to information depended on individual opportunities of each member of the community.<sup>10</sup>

The circulation of news was an essential component of a widely understood social communication. It is difficult to mention all aspects of the process, but at this moment I would like to focus on official political communication – on its ways and mechanisms.

The mechanism formed in the 15<sup>th</sup> and 16<sup>th</sup> centuries was based on a specific communication chain: local communities – dietines – envoys and senators – Diet (Sejm) and the king.

Any process of communication, but especially collective, consists of many participants (recipients and senders of particular message, regardless of its importance), and various communication channels.

In historical realities of 16<sup>th</sup> and 17<sup>th</sup> century the Commonwealth, the collective sender was a local community, and collective recipient was the Diet; quite often there was a distinct individual recipient – the monarch. On the local level a function of the transfer channel was performed by the dietine, whilst at the higher stage, the envoys and regional senators formed the channel between the local and central level. At the highest level the Diet played a double or even triple role of communication channel between localities and the centre, a collective recipient of information, and the vital element of the decision making process. In other words the Diet was a communication forum, where the envoys from different regions in the course of the debate were exchanging their views and opinions and represented their constituencies in front of the other regions and in front of the monarch. The envoys along with the senators and the king, collectively participated in the legislation process.

Decisions were made only thanks to the agreement, consensus reached by the 'three parliamentary estates'. All the bills (including tax bills) passed in the Diet (so called constitutions) were published in several weeks after the end of the session. These were the only documents officially published by the Diet (although of course in the name of the actual monarch).

It raises the question whether and to what extent parliamentary sources can be used for investigating communication process between localities and centre.

9. About various factors determining the frequency of noble participation see: J. CHOIŃSKA – MIKA, David DEAN, p. 95 - 96.

10. That topic has been thoroughly investigated by Urszula AUGUSTYNIAK, *Informacja i propaganda w Polsce za Zygmunta III*, (Warszawa 1981).



The Diet's resolutions give us basic knowledge of legislative output of a specific session. But they do not let us trace the origins of a particular bill, or investigate the decision making process. They are not also very useful in terms of social communication research. For those purposes the main sources of information are parliamentary diaries although unfortunately they are also of limited value. Almost all of them were of private nature. The Diet as an institution did not produce any official reports. Janusz Dąbrowski has recently published the complete list of diaries concerning twenty debates between 1648 and 1668.<sup>11</sup>

He has found 117<sup>12</sup> texts of different types, which met the criteria suggested by Henryk Olszewski in his definition of a parliamentary diary.<sup>13</sup> He took into account only the texts describing at least two subsequent days of a specific session in a chronological order.

Completing his list, Dąbrowski considered only those texts, which had been written deliberately in order to inform potential readers about the progress of the Diet or to save (also only for private purposes), to immortalize the details concerning parliamentary sessions.

Assuming it, he has not listed short notices, or references to a specific session, made by individuals in their private letters or memoirs.

Dąbrowski has found 51 diaries covering the entire session, from opening ceremonies to the closing day, 66 diaries are incomplete – their authors described only a part of session or skipped at least several days.

The reports vary in level of accuracy, and of course in literary style and form. A bulk of them contains only general information, brief description or summary of a specific session.<sup>14</sup> But there survived also diaries full of details, highly informative and useful. Most of them were prepared by the delegates of the Royal Prussia towns (Gdańsk and Toruń), observers to the parliamentary debates.

Only part of the reports listed by Dąbrowski (31) was published in the 19<sup>th</sup> or in 20<sup>th</sup> centuries, most has still remained in manuscripts. There are 59 diaries on the list written in Polish language, 43 in German and 15 in Latin.

It was impossible to identify the authors of all survived texts. So some of them are still anonymous. According to Dąbrowski's research the secretaries of Gdańsk City Council prepared at least 45 diaries.<sup>15</sup> They had a very good knowledge of Polish - Lithuanian parliamentary system, its rules and mechanisms. As it was mentioned above, they produced detailed records, demonstrating political acumen and understanding of current political situation and arrangement of powers.

11. J. Dąbrowski, *Wykaz diariuszy sejmowych (1649 – 1668) z okresu panowania Jana II Kazimierza Wazy*, „*Studia Historyczne*” R. 39, 1996, p. 373 - 393.

12. Taking into account also all extra copies, variants, and drafts of the texts the total number of the survived diaries is 153. Dąbrowski estimates that at least 10 diaries have been lost since the outbreak of the II World War.

13. H. OLSZEWSKI, *Nowe materiały do chronologii sejmów polskich*, „*Czasopismo Prawno – Historyczne*” t. 9, 1957, z. 2, s. 237.

14. E.g. there survived no complete records for the session of 1655, 1658.

15. Joachim Schlakow, Benjamin Krause, Adrian Stodert, Georg Haubicki.

Among the identified diarists there were such experienced members of parliament and participants of public life as: Albrecht Stanisław Radziwiłł (8 diaries),<sup>16</sup> Jan Antoni Chrapowicki (5 diaries), Jan Kazimierz Kirkor (3), Kazimierz Filip Obuchowicz (1), Franciszek Stefan Medeksza (1), Jan Franciszek Lubowicki (1), Krzysztof Twardowski (2), Adam Krzysztof Drzewicki (1).<sup>17</sup> Bogusław Radziwiłł's agents had prepared at least three diaries.<sup>18</sup> The relations listed above, sometimes less detailed than those prepared by the delegates of Gdansk, have an extra value – they are better in echoing the atmosphere, climate of the debates.

A relatively large number of reports (sometimes existing in several copies) dated from the second half of the 17<sup>th</sup> century in comparison to the previous decades indicate increasing interest in public life, what can be easily explained by internal tension heightening,<sup>19</sup> accompanied by growing demands for news. It was followed by the growing number of people delivering (almost professionally) news and people, who benefited from their services. Gradually a regular news market was coming into existence.

Although there are so many diaries at historians disposal, they do not satisfy all research needs and their usefulness in terms of social communication research is also to some extent limited.

Parliamentary records have usually focused on high-ranking leaders of the Chamber of envoys. Less known representatives acted in their shadow, were supporting actors of the Diet.

The diarists have not often identified individual speakers, mentioning only e.g. 'someone from the Great Poland'. It poses a big difficulty for nowadays readers to attach a specific speaker to a specific dietine.<sup>20</sup>

The other problem that appears in the course of investigation concerns the scope of diarists' interests. Usually the diarists followed the main plot of each day, not paying attention to the events going behind the front stage. As the last researches prove,<sup>21</sup> the authors often skipped information concerning the conduct of the commissions and committees appointed by the Diet. There do not exist any records of the debates classified as 'secret' (e.g. debates of 1655 and a part of 1658), usually concerning the matters of the state defence.

16. He produced 23 diaries in total (including those which concerned Władysław IV rule).

17. Most of anonymous diaries, especially those concerning the period of 1664 – 1666, had been written by the envoys.

18. Jan Mierzeński and Szczesny Morsztyn. Contemporary historians had prepared several relations. Dąbrowski refers to Stanisław Temberski's and Joachim Pastorius's texts.

19. As many as 34 diaries came into being during the crisis of 1664 – 1666 (four sessions of the Diet). But primate in the number belongs to the abdication Diet (12). The times of conflict produced also a huge number of political writings, pamphlets, brochures, satires, leaflets etc. used as a handy tool in political battles.

20. For example – there existed 14 dietines in the province of Masovia. They sent about 30 representatives to the every Diet. So the remark 'the envoy from Masovia' is highly inaccurate.

21. S. Ochmann – Staniszevska, Z. Staniszevski, *Sejm Rzeczypospolitej za panowania Jana Kazimierza Wazy. Prawo – doktryna – praktyka*, T. I, (Wrocław 2000).

It should be also noticed that diarists<sup>22</sup> have often focused on the 'great affairs' concerning 'great policy,' political battles, which dominated the debates especially in early 1650s. and 1660s. But usually only the leaders took actively part in those fights, and a lot of members of the chamber stayed neutral, or had no opportunity to present their local desiderata.

So if we want to answer to the question about the channels of communication opened to localities, we have to go further and explore the materials produced on local level, placing them later in the contexts of the Diet debates.

Unfortunately the dietines' diaries are very rare. Only the dietine resolutions are at our disposal. But, it should be remembered that most of them were decided after a long, time consuming discussion. To trace the progress of the dietine debates we have to relay on pieces of information survived in private correspondence. Although private letters bring the contemporary readers many interesting and sometimes even piquant details, they should be investigate very cautiously. They vary in level of reliability and credibility.

Every dietine produced various types of resolutions, but the most common were instructions for the envoys, and financial bills.<sup>23</sup> The instructions were theoretically supposed to be the answer to the monarch's letter (legacja), presented to gathered nobility at the beginning of the meeting.<sup>24</sup> Practically, however, the instructions were long, consisting of many paragraphs far beyond the royal agenda. Although in the instructions local matters took much space, the greatest importance was attached to nationwide issues, dealing with the domestic and external security, financial situation of the Commonwealth, the condition and functioning of all political institutions, parliament and the system of justice in particular.

For local communities instructions gave the opportunity to share their opinions on current political problems, and to transmit to the centre all-local troubles and desires. They also expressed the system of values, political principles of the noblemen attending the dietines.<sup>25</sup>

Although many dietine records survived,<sup>26</sup> they are unequally distributed. Very few Lithuanian records preserved in contrast to the number of documents concerning the Polish dietines. And Lithuanian public life, at local level in particular, was less explored by historiography than the activity of noble inhabitants of Poland.<sup>27</sup> There-

22. And most of the contemporary historians have done the same, focusing on the struggle between the king and opposition.

23. Most of them still remains in manuscripts.

24. This was a very important point; customarily six weeks before the summoning of the Diet, local nobility knew the royal legislative program. I.

25. This plot s developed in J. CHOINSKA – MIKA, David DEAN, op. cit. p. 97 - 98.

26. A bulk of them survived thanks to collaborative efforts of the 19th century group of historians with Adolf Pawiński at the head, which had copied original manuscripts and local courts records.

27. Two new studies recently published by Andrzej ZAKRZEWSKI, *Sejmiki Wielkiego Księstwa Litewskiego XVI – XVIII w. Ustrój i funkcjonowanie*, (Warszawa 2000) and Andrzej RACHUBA, *Wielkie Księstwo Litewskie w systemie parlamentarnym Rzeczypospolitej w latach 1569 – 1764*, (Warszawa 2002) have answered only to basic questions, many aspects have still remained unclear.

fore the hypothesis and conclusions drawn for the one part of the Commonwealth cannot be automatically applied to the other (as many historians often do).

Local envoys were expected to inform their constituents in detail how they had performed their mission, explained to the gathered neighbours, friends and opponents the reasons behind their action in the Diet and all the results of the Diet. They were also expected to present the printed version of the Diet's acts. But, in practice however, the last demand was often neglected due to inefficiency of the publishing and delivering system.

Regrettably, the envoys' reports presented during so called 'sejmik relacyjny' or 'reporting dietine' (which gathered usually within a couple of weeks after the end of the Diet) have not survived. There is no doubt that those reports had been done. These were oral reports and probably therefore only short notices confirming the facts of presenting the report survived.

Constituents dissatisfied with their envoys could officially present a formal written protest in the local court. This was an important solution, which for all practical measures allowed the constituents to gain control (at least theoretically) over their representatives.

Through investigation of the Diet's and dietines' records (of all sorts) and the results of analytical studies recently published led me to several conclusions, which I am going to present briefly below.

Mechanisms and ways of communication between localities and the centre (understood as the royal court, the king himself and the Diet) functioned efficiently in the 16<sup>th</sup> and even in the first half of the 17<sup>th</sup> century. But during the last Vasa's reign all those rules failed. All the factors already mentioned posed a serious threat to the system, which was losing gradually its effectiveness, became more and more imperious. Parliamentary crisis was the most visible and dangerous result of that process. There were several aspects of the phenomenon. First of all it was a functional crisis. The Diet became a forum for current political battles. To achieve the current goals the fighting sides (the king and his followers as well as the opposition) manipulated parliamentary procedure, with no regard to long-term effects and future development of the Diet. These factors consistently led to position shift of the most important institution of the noble democracy. The Polish – Lithuanian Diet was systematically losing its legislative significance, becoming a strictly political body. The most visible symptoms of that process were growing inefficiency of the Diet and dissolutions of consecutive sessions without any decisions and victory of the liberum veto principle. Although veto had been used before, it was only in the early 1660s when it became commonly regarded as a sufficient reason to stop the debate.

That fact had very complex origins. The principle of common consensus, observed by the 16<sup>th</sup>- century parliamentarians eroded gradually, superseding by the principle of unanimity. According to the recent researches,<sup>28</sup> the key changes happened in the 17<sup>th</sup> century, during the rule of the king Vladislaus IV Vasa (1632 - 1648). Magnate factions competing for recognition and power used parliamentary arena

28. J. DZIEGIELEWSKI, *Izba poselska w systemie władzy Rzeczypospolitej w czasach Władysława IV*, (Warszawa 1992).

as a battleground and 'veto' turned out to be a useful tool in the hands of struggling sides.

According to the Henrician Articles the Diet should last six weeks. The constitution of 1633 confirmed that restriction. It posed a great challenge to the envoys. Parliamentary agenda was often overloaded with various, difficult matters, private remonstrances and it was even impossible to finish the session in proper time. To act effectively the envoys usually decided to extend the session beyond the prescribed span.<sup>29</sup> But from a formal point of view, such decisions violated the existing law. So, in fact, the envoys were forced to make a choice between the legal restrictions, legality and effectiveness.

Because any extension to the session had to be agreed unanimously at the end of each day - it gave a great opportunity to break the debate under the pretext of defending law and keeping the legal order. The significant event took place in 1652. One of the Lithuanian envoys - Vladislaus Sicinski - refused to prolong the debate by subsequent extra day, what was considered as a sufficient reason to dissolve the parliament.

But even that unprecedented fact did not determine the nature of the future development.

The crucial changes would have happened during the decade after the Sicinski's action.

In 1661 after the prince Radziwill's veto the Diet overruled the freshly prepared anti - protestant bill. It was a milestone in the ongoing process of eroding the parliamentary principles. Single contradiction turned out to be of the same value and importance as a group decision. Conflict between the court and the opposition led to further destructive changes. In the next couple of years eventually won the idea that every single protest placed during so called "prolongata", what meant during the time of extension to the session beyond the prescribed six weeks, was valid and good enough to close the debate and dissolve the Diet.

The first parliamentary session broken before the six-week span had expired, was the coronation parliament of 1669. During the reign of John II Casimir Vasa as many as seven debates<sup>30</sup> have ended with no conclusion, broken during the time of prolongata. The breaking of four subsequent debates between 1664 and 1668 produced a serious legislative crisis, all the more dangerous as it was followed by serious threat posed by discontent soldiers. The Treasury owed the army a huge amount of money. And the army did not remain neutral to the political struggle.<sup>31</sup>

The parliamentary crisis operated also on structural level. The 'quality' of the chambers, the chamber of envoys in particular, during the rule of John Casimir was

29. The absolute record was set up by the Diet of 1662, which lasted eight weeks beyond the prescribed span of two weeks (it was an extraordinary Diet).

30. The debates of 1652 (I), 1654 (I), 1664/65, 1665, 1666 (I and II), 1668 (I).

31. The problem of growing political involvement of the army, and soldiers' political aspirations to play a vital role in public life, that posed a real challenge to the existing political customs and mechanisms has been recently investigated in a very interesting study of Jerzy Urwanowicz. See his *Wojkowe 'sejmiki'. Koła w wojsku Rzeczypospolitej XVI - XVIII wieku*, (Białystok 1996).

worse than in the past. It resulted in growing inefficiency of the great part of the communication chain. It should be remembered that the envoys played a key role in the communication between localities and the centre. Because of that a great importance was attached to their election and 'quality'. In the sphere of declaration the stress was laid on personal virtues, ethical values and experience and skills of the envoys. However, the practice often differed from the ideal. Various factors decided on the appointment of the parliamentary seats. But, as many historians emphasize, gradually local societies were losing their influence on the election process in favour of political factions growing in strength. It led to gradual decay of independent envoys, replaced by the clients strongly attached to their patrons.

It was followed by a very interesting shift of political values and attitudes. The system of patronage, suspiciously treated by previous generations, during the decades of John Casimir reign became commonly acceptable.<sup>32</sup> The term 'client' had lost its negative connotation, and there were envoys publicly admitting to being a magnate political servant. Obligations to the patron began to have priority over anything else. Rapid development of the clientage network changed the nature of the political system of the Commonwealth. Although the form of state, constitutional frames in which the system was operating were the same as previously, in practice, all principles constituted the noble democracy began to be only decorum, façade covering the factions' rule. Because the Diet became to be a political arena for struggling factions (including court faction), it was undoubtedly important to them to gain control over the as many envoys as possible. Various measures were taken in order to achieve that goal. As studies reveal the rapid growth of corruption was apparent to almost everyone. And the royal family leadership was the absolute leader in that field.<sup>33</sup>

There existed a huge gap between the sphere of declaration, where the independent representative had been still a role model for the noble society and the practice, where the envoys were trapped in a complex network of dependencies, formal and moral obligations and duties. This plot will be continued later.

Reactions of local communities to the current needs, troubles and new challenges were fairly flexible. Immediate danger inspired them to better organize themselves which was reflected in increasing frequency and number of various assemblies of the nobility. There was little attention paid to formal divisions of individual dietines. The most important was to secure legality for the meeting. Despite of formal purpose, a particular dietine gathered for, everyone considered all matters which currently needed to be decided on. It resulted in gradual enlargement of the scope of interest and competencies of the dietines.

32. J. DZIEGIELEWSKI, op. cit, p. 113; A famous political writer Łukasz Opaliński encouraged his readers to exclude all magnate clients and servants from the debates. *Rozmowa plebana z ziemianinem*, [in:] *Wybor pism*, ed. S. Grzeszczuk, (Wrocław 1959), p. 114 – 115; In 1654 Jerzy Wolan in front of the entire house proudly stated that he was Janusz Radziwiłł client, and that there was nothing wrong with being anyone's client.

33. A good introduction to this problem has been given by Stefan CIARA in his work, *Sprzedaż urzędów i królewszczyzn w Polsce w drugiej połowie XVII w.*, [in:] *Władza i społeczeństwo. Prace ofiarowane Antoniemu Mączkowi w sześćdziesiątą rocznicę urodzin*, (Warszawa 1989).

That process had very complex origins. The Swedish invasion, when the Diet had not been summoned for several years, was one of the most important factors contributing to the growth of the dietines' prerogatives. The process accelerated in the 1660s. In the face of growing inefficiency of the Diet, the dietines had to take over some of its authority.

Local dietines played also a vital role in decentralized financial system of the state, struggling with permanent shortage of money caused by long lasting wars. They decided on the partition of the taxes levied by the Diet, chose local tax collectors, elected members of the commission scrutinizing the progress of collection, checking the financial balance. It was conducive to the emergence of a group of financial specialists – experienced amateurs.

Growing inefficiency of the Diet and echoes of the bribery scandals in which the envoys were involved<sup>34</sup> resulted in increasing social frustration demonstrated by localities in the instructions for their representatives. It was followed by the repeated demands for gaining control over a greater number of matters which were supposed to be decided by the Diet. Localities usually protested against royal efforts to widen the parliamentary agenda beyond the program previously presented in the king's letter to the dietines. They wanted to control the monarch's legislative initiative.

In contrast they felt entitled to initiate parliamentary discussion on almost every single topic.

Localities also expressed growing criticism of senators, accusing them of not performing their informative and advisory functions. It was accompanied by constant desire for increasing control also over the senate. There were many measures suggested in order to achieve that task, but the most popular was initiative to control 'senatus consulta' - as the records of advices given by senators to the king were called. There were also plans for obligating all senators to sign their individual opinions. It looked like local societies were desperately searching for those responsible for all difficulties and troubles.

All the solutions suggested by local communities had one in common – they demonstrated the lack of confidence in such institutions as senate, Diet, and even in their local representatives, who were becoming less efficient.

Growing needs for gaining more control over the local envoys followed all the phenomena mentioned above. To succeed in getting it, local societies were making efforts to restrict the freedom of envoys' action, obliging their representatives (occasionally under oath) to strictly obey the instructions. The dietines had the choice of giving their representatives limited or full power to act in the parliamentary arena. At the turn of the 16<sup>th</sup> century, and even in the 1630s, most envoys were granted by *plenariam facultatem*, which was very rare later. During the decades of John II Casimir rule the envoys were usually bound by *limita facultas* and the instructions given to them became more and more restrictive.

Older historiography exaggerated the power of instructions and oath. In practice, as recent research (including my own), and detailed studies of successive diets,

34. As e.g. Adam Burkacki's affair.

have proved, the envoys could act fairly flexible, not paying great attention to formal restrictions. Their conduct was determined mostly by actual situation, disposition of power in the chamber, family ties, position in the group etc.

So what was the purpose of bounding them by the oath and instructions? It is difficult or even impossible to find the correct answer. I can only draw several hypothetical explanations.

In my opinion the envoys were not expected to literally follow the instructions. In fact there were only two kinds of matters to which the envoys were strictly limited. They were obliged to obey the local directives concerning the levy of taxes,<sup>35</sup> and they had to follow their instructions on the question of war and peace. In fact, the envoys treated all restrictions highly pragmatically. They referred to their instructions only occasionally, according to actual needs. The dietines' directives proved their usefulness as an effective and convenient measure to block rival envoys in the course of parliamentary debate. It should also be mentioned, that the dietines became more restrictive to their representatives since the monarch began to use parliamentary arena to fight with his personal antagonists – Hieronim Radziejowski and his political allies. Probably localities considered their directives as an extra measure, supporting local representatives in their actions. Instruction could be used as a shield protecting the envoys against the king or political opponents.

As I mentioned, the key role in the process of communication belonged to the envoys.

Using the social communication theory language it was a 'gate keeper role.' They could, practically beyond any control, transmit, process and filter information, given them by local communities as well as gained in the course of parliamentary debates. In practice, the only measure to verify their conduct was their own reports. The Diet resolutions could confirm to some extent what they had stated in their reports.

Localities had full power to present their needs, but limited possibility to control their representatives. They had to believe that the envoys would do their duty accordingly the will and interests of their constituencies. In fact, there were no formal guarantees that the envoys would perform their mission properly. But as my study proved, the envoys felt rather strongly that they should represent the interests of those they represented. They felt obliged to discover and present the political views of their constituents. They were the members of the same political nation as their constituents, sharing similar political culture and system of value. I think that these informal, unwritten and, mostly moral obligations were stronger than any restriction given by a specific dietine. Performing parliamentary duties required skills, but even highly skilled envoy could do almost nothing without winning their constituents confidence.

Of course, many times the envoys participating in the parliamentary discussions had to manoeuvre between loyalty to their local communities, loyalty to the patron, and to the monarch.<sup>36</sup>

35. But only for purposes other than state defence.

36. To which most of the noble citizens were deeply attached.



Thanks to the growing respect for a literal unanimity in the decision making process, individual representative, himself alone, could be very effective in 'a negative action' – he could block the debate and eventually contribute to the break down of the session. His positive action, personal initiative, should be supported by a group of his colleagues from different regions.

There are still many questions on which the parliamentary sources do not answer. Most of them concern the decision making process. A bulk of a legislative work was done in the Diet's committees. We do not have their records, what makes impossible to explore the ways in which they worked and reached consensus, as well as investigate the role of an each member of those bodies, or identify lobbies forcing particular bills. The sources enable us to trace "political alliances" formed by the envoys in their struggle with the court, but it is very difficult to identify the alliances created in order to promote someone's initiative. And as it was mentioned earlier, most of the non – leader envoys remained enigmatic for contemporary readers, so it is almost impossible to trace their parliamentary actions and evaluate their effectiveness.

I have presented the basic problems concerning the issue of communication between localities and the centre. There is no doubt that at least till the half of the 17<sup>th</sup> century the system of communication functioned properly, enabling localities to transmit and positively resolve their problems through the structures of mixed monarchy ('monarchia mixta'). That system formed the basis of 'participation political culture,' typical also for nowadays democracies.

The experiences of the two decades of John Casimir rule revealed the weakness of institutional informative channels; the senators were not performing their informative function and an effectiveness of the envoys was decreasing.

All these problems can be easily seen despite deficiency of the sources listed earlier.

During the John Casimir reign the Diet, previously the hub of the system, had lost its central position. Its communicative function was acquired by operating on local level dietines.

As it was mentioned, gradually the dietines were taking over more and more competencies previously belonging to the Diet.

The shift in decision-making process – from central to local institutions – was conducive to gradual 'oligarchisation' of the public life. It was accompanied by the rapid development of the patronage system, which led to the erosion of the entire system of mixed monarchy.

## *Printing-houses and printing in the service of the Polish parliament in the sixteenth century*

JANUSZ MAŁŁEK, *Nicolaus Copernicus University, Torun*

The date universally accepted by historians as marking the beginning of the functioning of a two-chamber parliament in Poland is 1493. This date coincides with the beginnings of printing in Poland, lagging behind the German Reich by almost half a century. However, from the appearance of the first printed publications in Poland another quarter century was to pass before this new technique of social communication was used in the work of the Polish parliament. It is true that in 1507 Jan Haller printed resolutions passed by the *Seym* (Diet) that same year, in Cracow,<sup>1</sup> but it was not until 1518<sup>2</sup> that further similar printed materials appeared. The aim of my paper is to show the ancillary function of printers, printing-houses and printed publications in the work of the Polish parliament in the sixteenth century. The basic material for the preparation of this text was provided by 'Bibliografia druków urzędowych XVI w.' ('Bibliography of government publications from the sixteenth century') compiled by Maria Cytowska<sup>3</sup> and three newly found, unique seym letters,<sup>4</sup> in Polish, which I will describe later in this paper. I would like to deal with printed materials connected with the activity of the Polish Seym in the order of parliamentary sessions procedures, namely: 1) seym letters or invitations to District *Seymiks* (regional councils, *Dietines*), General *Seymiks* and the National Seym; 2) diaries and minutes of the sessions; 3) seym constitutions or resolutions – the result of legislative work; 4) universal tax proclamations, a distinct type of seym constitution, published in print, usually separately.

### **1. Seym letters**

Before every Seym in Poland, the royal chancellery dispatched hundreds of letters with information on the place and date of sessions. W. Uruszcza<sup>5</sup> writes that in 1538,

1. Maria CYTOWSKA, *Bibliografia druków urzędowych XVI wieku*, Wrocław 1961, p. 66, no. 21.

2. Ibid. Nr. 22, 23.

3. See footnote 1.

4. Janusz MAŁŁEK, Wojciech POLAK, 'Trzy listy sejmowe z czasów Zygmunta Augusta', /in:/ *Historia i archiwistyka*, Toruń-Warsaw 1992, p. 167-176.

5. *Historia sejmu polskiego*, vol. 1 ed. Jerzy Michalski. Compiled by Juliusz Bardach, Władysław CZAPLIŃSKI, Jerzy MICHAŁSKI, Anna SUCHENI-GRABOWSKA, Waclaw URUSZCZAK, Warsaw 1984, p. 60-67.

for example, 148 letters were drawn up for the palatinates of Kalisz and Poznań alone, and 66 letters for the palatinate of Sieradz. This met the needs of only 2 Seymiks, whereas there were 26 of them in Poland in the reign of Sigismund the Old (1506-1548).<sup>6</sup> In order to reach all of the potential participants of Seymik and then Seym sessions it was therefore necessary to prepare at least 2000 seym letters. These letters were, like the majority of documents at that time, written by hand. The preparation of such a large number of letters by hand undoubtedly exceeded the possibilities of the royal chancellery. However, from the 1520s printing began to be used to save the chancellery this work. Several seym letters from the times of Sigismund the Old have been preserved, exclusively in Latin, from 1525, 1524, 1527 and 1532.<sup>7</sup> Maria Cytowska included a facsimile of one of these letters from 1527<sup>8</sup> in the bibliography of government publications from the sixteenth century mentioned above. Both this letter and others were printed forms with gaps, in which the place and date of the National Seym and of Seymiks were written by hand. The above-mentioned bibliography does not record any pre-seym letters from the times of Sigismund Augustus or Henry Valois, while from the times of Stefan Batory one letter from 1577,<sup>9</sup> and another from the times of Sigismund III in 1590<sup>10</sup> are recorded. Both of these are already in Polish. The discovery of three printed seym letters from the reign of Sigismund Augustus, also in Polish and a quarter of a century older than the letters already known certainly deserves closer scrutiny. One of them, dated 6 April 1564,<sup>11</sup> was found in the Königsberg archive (today in Berlin) in the Herzogliches Briefarchiv department by Karolina Lanckorońska, who restricted herself to placing a photograph of it in the series of source material *Elementa ad fontium editiones* as an annex to the letter from Sebastian Ciechański to the Prussian Duke Albrecht dated 13 April 1564.<sup>12</sup> The other two seym letters, both from 10 September 1563, were found by the author of this paper in Riksarkivet in Stockholm, in the Extranea Polen department, vol. 117.

The term seym letter itself demands an explanation. At first sight the term pre-seym letters would seem more appropriate, since they were sent in the period preceding the seym. Researchers tend to use the term seym letters, however. First and foremost W. Uruszczak<sup>13</sup> does so, deriving the name from the Latin term *litterae conventuales*. A. Sucheni-Grabowska<sup>14</sup> calls them seym correspondence, W. Czapliński<sup>15</sup> proclamations, and M. Cytowska<sup>16</sup> includes them in the category of royal commands,

6. Ibid. p.67.

7. Maria CYTOWSKA, op. cit. no. 176,177,182, 183,190,191,192 and 196.

8. Ibid., after p.24 (insert).

9. Ibid., no. 215.

10. Ibid., no. 232.

11. *Elementa ad fontium editiones*, vol. 41, edited by K. LANCKOROŃSKA, Romae 1977, p. 134, where the incorrect date 1567 is given in the superscript, instead of the correct 1564.

12. Ibid., p.130, no. 1914.

13. *Historia sejmu polskiego*, vol. 1, p. 66.

14. Ibid., p.124.

15. Ibid., p.221.

16. Maria CYTOWSKA, op. cit. p. 9 and 124.

with a sub-category termed proclamations. W. Uruszczak<sup>17</sup> most fully describes so-called seym letters. He categorised them as follows: 1) letters addressed to major senators, that is, bishops, palatines and major castellans, (*ad maiores consiliarios, senatores*); 2) letters to minor senators, or minor castellans; 3) proclamations to the nobility; 4) mandates to elders ordering the publication of proclamations; 5) mandates for royal envoys proceeding to pre-seym Seymiks together with 6) powers of proxy, so-called credentials and 7) a letter of legation to the Seymik. Of the groups mentioned, only the first 4 groups of seym letters interest us here.

Letters to major senators were addressed by name. They were the most comprehensive in their content and explained the reason for calling the Sejm. Minor senators received shorter, more general letters. The nobility as a whole was informed of the time and place of Sejmiks and the Sejm through proclamations, a type of circular. Proclamations were announced on market days at town markets or in front of the church on holy days. Finally, royal mandates instructed elders to publish these proclamations. They were obliged to send individual copies of the seym letters and proclamations within their district, having first written the appropriate name and title of minor district/land officials or more prominent members of the nobility. Among the three seym letters discovered recently<sup>18</sup> we have one seym letter (I) to the Chamberlain of Lublin Jan Bogusz from 10 September 1563, one proclamation (II) to the nobility of the Sieradz palatinate also from 10 September 1563 and one mandate (III) addressed to the elders of the Sandomierz palatinate from 6 April 1564. All three letters are undoubtedly based on the same form. The design of this form included 1) the royal titles 'Sigismund Augustus by the grace of God King of Poland, Grand Duke of Lithuania' etc.; 2) the narration, where the reasons for calling the Sejm were given, e.g., 'to conclude the successful union of our great Lithuanian Duchy with the Kingdom of Poland'; 3) instructions comprising the formula for convening the Sejm and Seymiks and a summons to dispatch them; 4) a concluding formula together with the date and a closing formula, e.g., 'by order of His Royal Majesty'. The documents of interest to us come from 1563 and 1564, that is, from the Polish parliament's peak period of activity in the sphere of execution of the law, recovery of property, and union with Lithuania. It would seem desirable to set forth, at least in summary, the contents of these three seym letters, which have happily survived to the present day. Usually, after they had gone out of date, such printed documents were treated like daily newspapers are today after being read, namely, as waste paper. And so from the hundreds, or thousands, of copies we have only some individual copies available to us today, hence their even greater value. And so in seym letter (I) from Sigismund Augustus to the Lublin Chamberlain Jan Bogusz, dated Vilnius, 10 September 1563, we find out that the king, on the advice of the senate, had changed the venue of the Kingdom of Poland Sejm session established at the Sejm in Piotrków in 1562/63 from Łomża to Warsaw, maintaining the commencement date as St Martin's day, i.e., 11 November 1563. The District

17. Wacław URUSZCZAK, *Sejm walny koronny w latach 1506-1540*, Warsaw 1980, p. 69.

18. The letters were published by Janusz MAŁĘK, Wojciech POLAK, *Trzy listy sejmowe...* p. 173-176.

Seymik of the palatinate of Lublin was to take place in Lublin on St Hedwig's day, i.e., on 15 October that year, while the main Seymik, i.e., the General Little Poland Seymik, on St Simon's and St Jude's day, i.e., 28 October in Nowe Miasto Korczyn. The king instructs the addressee to take part in the District Seymik in Lublin and obliges him to ensure the election of deputies to the Sejm who will be guided by the country's interests and not by their own egoism, and who will have full powers of proxy. The Kingdom of Poland Sejm, meanwhile, is concerned with establishing the union with Lithuania, concluding the execution of laws and other current needs of the Crown. Letters with identical content were to be sent to other district/land officials, as testified to by the handwritten note on the back of the letter '*Ad officiales terrarum*'. The next seym letter analysed (II) from Sigismund Augustus to the nobility of the Sieradz palatinate also dated from Vilnius on 10 September 1563, is basically a repetition of the content of the previous letter. It differs only in the information regarding the time and place of the District and General Seymik. Thus the king convenes the District Seymik to Szadek on St Hedwig's day, 15 October that year, and the main so-called General Wielkopolski/Great Poland Seymik on the Monday before St Simon and St Jude's day, i.e., 25 October 1563. The king instructs the addressee to take part in the District Seymik in Szadek. This letter was also expected to be duplicated as on the back are the notes '*Ad nobilitatem*' and '*Nobili... fidei nobis dilecto*'. Finally letter (III) from Sigismund Augustus to the elders of the palatinate of Sandomierz dated from the Kingdom of Poland Sejm in Warsaw on 6 April 1564, informed addressees that the king had convened a joint Polish-Lithuanian Sejm in Parczow on St John the Baptist's day, 24 May, 1564, by resolution of the Warsaw Sejm from April 1564. The District Seymik was to meet in Opatow on the Monday after Holy Trinity, 29 May, and the main so-called General Little Poland Seymik in Nowe Miasto Korczyn, on the first Wednesday after Holy Trinity, i.e., 31 May. At the same time the king instructed elders to call both of these Seymiks with the help of criers in their district, in towns, country towns and parishes. Royal letters (proclamations) sent to them personally were to be sent on to more prominent people after filling in the names and titles of the addressees.

Here we must return to the title of this paper and ask to what extent the royal chancellery of the last Jagiellons made use of printing services for the benefit of the Polish parliament. Who printed seym letters? Of the 13 known seym letters, 8 from 1521, 1524, 1527 and 1532 were printed by Hieronim Wietor's printing-house,<sup>19</sup> the letter from 1577 was printed by Mikołaj Szarffenberger,<sup>20</sup> that from 1590 by 'The Lazarus Printing-house,' in other words by Jan Januszowicz,<sup>21</sup> and the three newly-discovered letters from 1563 and 1564 were undoubtedly printed in the workshop of Łazarz Andrysowicz.<sup>22</sup>

19. See footnote 7.

20. See footnote 9.

21. See footnote 10.

22. JANUSZ MAŁEŁEK, Wojciech POLAK, *Trzy listy sejmowe...* p. 171-172.

## 2. Seym diaries

Seym diaries were not printed contemporarily until the end of the seventeenth century.<sup>23</sup> This seems strange since almost 30 handwritten ones from the period 1538-1600 have survived. These diaries are usually minutes of Seym sessions. They were not official and were written by private individuals, usually by deputies participating in these parliamentary assemblies or by people who had access to seym documents, normally secretaries working in the royal chancellery. The lack of interest in publishing these seym diaries may have arisen from several factors. Probably the most important was the cost of printing, and the printers feared that they would not find enough customers for these publications. Moreover, I believe that neither the king nor the nobility was interested in revealing internal seym discussions to national and international public opinion.

## 3. Seym constitutions

Maria Cytowska compiled 134 constitutions, or seym resolutions,<sup>24</sup> for the period 1507-1599, published separately in print after almost every seym. The number of printed papers is striking, especially when compared to the 13 seym letters or the lack of contemporary prints of seym diaries. Naturally, 134 seym constitutions published in print is significantly lower than the actual number of legislative acts by the Polish Seym in that period, since 267 such acts were passed in the years 1493-1547 alone, as follows from the newest compilation of these acts of Seym published in '*Volumina Constitutionum*'.<sup>25</sup> Such a high production of printed seym constitutions was decreed by social demand. So it was that, after the Seym, deputies were obliged to report to their voters at Debriefing Seymiks and to inform them of the resolutions passed at the Seym. It made matters much easier for both the deputies making their reports and the throngs of nobles assembled at the Seymik to be able to obtain printed materials containing seym resolutions. Demand for this type of publication and the profitability that went with it had a stimulating effect on the printers, who tried to prepare the required number of the desired publications within a month at most, which was extremely quick for those times. The price of a copy of seym constitutions from 1613, which is the first year for which we have data, was the considerable sum of 1 florin and 24 groszy.<sup>26</sup> The layout of these constitutions was far from orderly; sometimes, however, decisions of greater significance were placed at the beginning. From 1576 seym constitutions were being printed regularly, and later printed copies with a royal seal and the signatures of the Speaker of the Seym and the Chancellor were sent to all of the palatinates and districts, where they were entered

23. Stanisław KUTRZEBA, *Historia óródel dawnego prawa polskiego*, vol.I, Lwów 1925, p. 23.

24. Maria CYTOWSKA, op. cit, p. 66-149, no. 21-233.

25. *Volumina Constitutionum*, vol.I, pt I-II, prepared for print by Stanisław GRODZISKI, Waław URUSZCZAK and Irena DWOMICKA, Warsaw 1996, 2000.

26. E. TRILLER, Bibliografia konstytucji sejmowych XVII w. w *Polsce w świetle badań archiwalnych*, Wrocław 1973, p. xvi. See also Kazimierz Budzyk, Bibliografia konstytucji sejmowych XVIII wieku w Polsce, /in:/ Kazimierz BUDZYK, *Studia z zakresu nauk pomocniczych i historii literatury polskiej*, vol.1, Wrocław 1956, p.32-95.

into court ledgers. From 1613, in accordance with the constitution, a second copy was entered into the court ledgers in the local town, according to Stanisław Kutrzeba, at the same time as the original was submitted for print.<sup>27</sup> The relatively lucrative printing of seym constitutions encouraged printers to seek a royal monopoly (*servitoriat*) for the publication of these materials. The determination of the printers is also testified to by the fact that 20 complete editions of seym resolutions were published during the sixteenth century.<sup>28</sup> At this point, we must turn to the question of whether a 'seym printing-house' appeared in Poland in the sixteenth century. The answer to this question is basically no. Apart from the period of the so-called flying printing-house of Walenty Łapka (*Łapczyński*),<sup>29</sup> which followed King Stefan Batory in the years 1577-1581, we are not able to indicate any printer who was exclusively devoted to printing government publications, including those from the Sejm. Apart from that, it should be added that the Sejm did not have a separate chancellery and printing-house but took advantage of the services of the royal chancellery and individual printers. Thus in the sixteenth century, several printers were involved in publishing seym publications, especially seym constitutions. As early as 30 September 1505, Jan Haller, whom we mentioned at the beginning, obtained a privilege from King Alexander Jagiellonian assuring him a printing monopoly and bookseller's monopoly for all publications.<sup>30</sup> His achievements in the field of publishing official materials, including Sejm documents, were restricted to seym constitutions from 1507, although it is possible that further prints of his from other years have not survived. In any case, in 1517 Jan Haller had to relinquish the monopoly for printing and bookselling in Cracow, including the printing of official publications.<sup>31</sup> Now the main printer of the most sought-after official publications, i.e., seym constitutions, was Hieronim Wietor. He did not have a separate privilege, at least there is nothing to indicate that he did, but until his death in around 1546/1547 he was the main supplier of these publications, as testified by the set of his publications included in the afore-mentioned bibliography by Maria Cytowska.<sup>32</sup> Alongside Hieronim Wietor some other printers also sporadically printed seym constitutions, for example Maciej Scharffenberger<sup>33</sup> and Helena Unglerowa.<sup>34</sup> Hieronim Wietor's widow Barbara and later her second husband Łazarz Andryszowicz tried to maintain this privileged position among printers publishing seym constitutions. However, from the mid-sixteenth century the brothers Mikołaj and Stanisław Szarffenberger, sons of the printer Mark, obtained more and more orders from the royal chancellery. Of the two brothers, Mikołaj proved to be the more enterprising, linking himself to the

27. Stanisław KUTRZĘBA, op. cit. p.196-197.

28. Maria CYTOWSKA, op. cit. p. 53-65, no. 1-20.

29. Alodia KAWECKA-GRYCZOWA, *Dzieje drukami latającej*, /in:/ Alodia KAWECKA-GRYCZOWA, *Z dziejów polskiej książki w okresie Renesansu*. Studia i materiały, Warsaw 1975, p. 189-228.

30. Teodor WIERZBOWSKI, *Materiały do dziejów piśmiennictwa polskiego i bibliografii pisarzy polskich*, vol. 2, Warsaw 1904, no. 71.

31. Maria JUDA, *Przywileje drukarskie w Polsce*, Lublin 1992, p.63.

32. Maria CYTOWSKA, op. cit. p. 66-78, no. 22-34, 36-43,45-47, 49-53, 58, 63.

33. Ibid. p. 73, no. 48, 56.

34. Ibid. p. 76-77, no. 57, 61.

royal chancellery by carrying out orders for the printing of constitutions from three Seyms from the years 1566, 1567 and 1569. As early as 25 August 1570, Sigismund Augustus conferred a privilege for exclusive publication of government materials on Mikołaj Szarffenberger and his successors. He was to continue as supplier until 1595.<sup>35</sup> In the meantime a strong competitor appeared in the person of Jan Januszowski, son of Łazarz Andrysowicz, who received a privilege from Stefan Batory on 28 July 1578, thus joining the group of royal servitors.<sup>36</sup> It was with some difficulty that Januszowski managed to gain equal rights to Maciej Szarffenberger. Januszowski had at his disposal the largest of all the Cracow printing-houses as regards potential productivity. Eight thousand sheets, of which about 300 were official publications, came off his printing press.<sup>37</sup> Mikołaj Szarffenberger's and Jan Januszowski's printing-houses took turns to print seym constitutions as they came out.<sup>38</sup>

#### 4. Tax proclamations

Taxes, mainly in the form of a levy on land, were the main source of revenue for the Polish state. The level of the tax and the range of people and property encompassed were established by the Seym, the results being published in universal tax proclamations. The passing of resolutions on these financial liabilities fired the minds and temperaments of the nobility so much that it led to rebellious demonstrations (so-called *rokosz*) in 1537 and 1606-1607.<sup>39</sup> It comes as no surprise, then, that tax proclamations were printed separately from other seym constitutions. At first the language of these publications was Latin, after 1565 it was fairly consistently replaced by Polish.<sup>40</sup>

Summarising, the application of printing undoubtedly influenced communication by the king and Seym with the voters, particularly the nobility, through the intermediary of seym letters and constitutions and also tax proclamations. This contributed to the development of democracy among the nobility and Polish parliamentarism. On the other hand, the appearance of seym constitutions in Polish for the first time in 1543,<sup>41</sup> although only in handwritten form, and of printed seym letters in this language from 1563<sup>42</sup> and of tax proclamations from 1564<sup>43</sup> testified to the inroads made by this emerging literary language, Polish, in the monuments of seym legislation.

35. Alodia KAWECKA -GRYCZOWA, *Drukarze dawnej Polski od XV do XVIII wieku*, vol.1 Małopolska, part 1, wiek XV-XVI, Wrocław 1983, p. 268.

36. Teodor WIERZBOWSKI, vol. 2, no. 37.

37. Maria CYTOWSKA, op.cit. p. 26.

38. Maria JUDA, op. cit, p. 65.

39. Władysław PAŁUCKI, *Drugi i bezdroża skarbowości polskiej XVI i pierwszej połowy XVII wieku*, Wrocław 1974, p.6.

40. Maria CYTOWSKA, op. cit. p. 83, no. 77.

41. Janusz MAŁŁEK, Wojciech POLAK, op. cit. p. 173-176.

42. Jakub SAWICKI, *Z Ksiąg Metryki Koronnej. Tekst pierwszych konstytucji sejmowych w języku polskim z r. 1543 w sprawie sadownictwa świeckiego i duchownego*, Teki Archiwalne, vol. 2 Warszawa 1954, p. 5 ff.

43. Maria CYTOWSKA, op. cit. p. 81, no. 72.



# *Els memorials o instruccions per als síndics a Corts de la ciutat de Lleida durant el regnat d'Alfons el Magnànim*

ESTHER MARTÍ I SENTAÑES, *Universitat de Lleida*

## **1. Introducció**

Els memorials, instruccions que el govern municipal de les ciutats reials catalanes prepara per als seus representants a les assemblees de Corts, han estat escassament estudiats. De fet, a part dels estudis de J. L. Palos<sup>1</sup> sobre el segle xvi i de B. Palacios<sup>2</sup> sobre Aragó, n'hi ha ben pocs més que facin referència explícita a aquest tema,<sup>3</sup> a banda dels treballs concernents al regne de València de J. A. Alabau i R. M. Muñoz<sup>4</sup> que es recullen en aquestes mateixes actes.

Malgrat tot això, el tipus de documentació esmentada en els memorials aporta molta informació de gran rellevància per a l'estudi de les Corts, especialment respecte al braç reial.<sup>5</sup> Per tant, la seva anàlisi resulta de gran interès i utilitat, sobretot perquè permet interrelacionar dos móns, les Corts i el municipi català baixmedieval.

La documentació d'aquest tipus conservada a l'Arxiu Municipal de Lleida durant el regnat d'Alfons el Magnànim és molt rica i, per tant, els memorials constitueixen un material excel·lent per a l'estudi dels diferents aspectes que eren tractats a les

1. PALOS, J. L. «Un sector específico de diputados: los síndicos municipales y capitulares». A: *Les Corts a Catalunya. Actes del Congrés d'Història Institucional*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1991; p. 394-401.

2. PALACIOS, B. «La representación municipal en Cortes. Estudio de la figura del procurador de Zaragoza a medianos del siglo xv». A: *La ciudad hispánica durante los siglos XIII al XVI*. Madrid: Universidad Complutense, 1985. Vol. II, p. 1241-1267.

3. Malgrat que només s'hi dedica un breu capítol, aporta una gran quantitat d'informació la consulta de l'obra de M. Turull *La configuració jurídica del municipi baix-medieval. Règim municipal i fiscalitat a Cervera entre 1182-1430*, Barcelona, Fundació Noguera, 1990, p. 309-316. I, més recentment, tot i que està centrada en el segle xiv, resulta del tot rellevant l'estudi de l'obra del mateix autor «Síndicos a Cortes. Perfil social, polític e institucional de los representantes ciudadanos a Cortes y parlamentos en Cataluña (1333-1393)», a *XVII Congrés d'Història de la Corona d'Aragó*, Barcelona-Lleida, 2000, vol. III, p. 989-1011.

4. D'aquesta autora, vegeu també les aportacions sobre la figura dels síndics valencians a «Las ciudades y las Cortes: la presencia de las oligarquías urbanas en las Cortes de Alfonso el Magnánimo», a *XVII Congrés d'Història de la Corona d'Aragó*, Barcelona-Lleida, 2000, vol. III, p. 676-693.

5. Sobre la importància de la documentació municipal per a l'estudi de les Corts, vegeu l'article de R. M. Muñoz i R. Pinilla «Les municipalités et leur participation dans les Cortès valenciennes de l'époque forale», a *Parliaments, Estates and Representation*, vol. 13, núm. 1 (1993), p. 2-4.

sessions de Corts, i ens permeten fer una anàlisi acurada d'aquest període, especialment dels anys trenta als anys centrals del segle xv. Convé remarcar que la ciutat de Lleida ha estat convocada a totes les Corts celebrades durant el regnat d'Alfons el Magnànim i que, a més, aquesta ciutat ha estat –juntament amb Barcelona, Cervera i Vilafranca del Penedès– de les poques que sempre han tramès els seus procuradors a les assemblees representatives durant aquest període, la qual cosa contribueix a fer encara més interessant l'estudi de la relació d'aquesta ciutat i les Corts catalanes en aquesta època.<sup>6</sup>

Aquesta etapa és, d'altra banda, fascinant perquè ens aporta molta informació d'aquests anys previs a la guerra civil, plens de convulsions i tensions arreu del Principat, que també es van fer sentir dins dels municipis (enfrontaments entre mans) i, sens dubte, també a les assemblees representatives.

En tot aquest estudi, es mereixen un esment especial els síndics municipals que representen la ciutat a les Corts, que seran els destinataris dels dits memorials, i a la vegada els responsables en darrera instància de fer complir allò que el govern de la ciutat els demana. Així doncs, estudiant aquests personatges, i la resta de fonts documentals relacionades amb ells i els memorials –normalment en forma de cartes creuades amb la seva ciutat i la resta de ciutats reials, i també, puntualment, amb els altres estaments–, ens endinsem en el marc de les relacions entre les diferents ciutats reials catalanes d'aquest període, la monarquia i les assemblees representatives del país.

## 2. Els memorials

Quan la notícia de la convocatòria de Corts arriba a les ciutats reials, el seu govern elegeix la representació que tindrà a les dites assemblees, els síndics a Corts. Un cop s'han elegit aquests representants, normalment abans que marxin a les Corts,<sup>7</sup> el govern municipal (majoritàriament a partir del consell general i amb la presència dels paers)<sup>8</sup> elabora tot un seguit d'instruccions, altrament anomenat *memorial*, que conté totes les disposicions i elements que els síndics han de tenir presents al llarg de les Corts.

És per això que resulta tan interessant estudiar aquests memorials, perquè ens permeten conèixer de primera mà els temes que el municipi baixmedieval –en aquest cas, una ciutat reial al llarg del segle xv– creu que és important debatre i tractar a les Corts, fent ús d'aquell caràcter pactista que tants historiadors coincideixen a fer ressaltar com un tret propi i distintiu de les institucions catalanes.<sup>9</sup>

6. UDINA, A. «El braç reial a les Corts Catalanes durant el regnat del Magnànim». A: *XVII Congrés d'Història de la Corona d'Aragó*. Barcelona-Lleida: 2000. Vol. III, p. 1013.

7. En alguns casos puntuals, la immediatesa de la convocatòria de les Corts i la impossibilitat de convocar el consell general fan que els síndics marxin sense les instruccions, fet que obliga a trametre'ls-les al més aviat possible. (AML, reg. 742; f. 4-7.)

8. A la ciutat de Lleida, igual com en altres ciutats reials del Principat, com ara Cervera, els consellers en cap de la ciutat reben el nom de *paers*.

9. VEG, BISSE, T. N. *Al voltant de la institució de las Pau i el Poder*. Bellaterra: 1991. GONZALVO, G. *La Pau i la Treva a Catalunya. Origen de les Corts Catalanes*. Barcelona: 1986. GONZALVO, G. *Les Constitucions de Pau i Treva de Catalunya (segles XI-XIII)*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1994. SOBREQUÉS, J. *El pactisme a Catalunya*. Barcelona: Ed. 62, 1982; p. 13-47.

J. L. Palos parlava ja de la importància d'aquests memorials, que, d'altra banda, són poc coneguts pels historiadors, malgrat que proporcionen moltíssima informació, no només sobre la feina i el comportament dels síndics, sinó també sobre moltes qüestions plantejades a Corts que afecten, d'una manera o d'una altra, molts altres temes.<sup>10</sup>

Els tipus d'instruccions, segons Palos, varien en funció del municipi que les redacta. Així, podem trobar memorials amb pautes molt generals, que deixen molt marge d'actuació als síndics, i altres amb unes instruccions molt precises i detallades, que no deixen marge a la inventiva o l'acció personal. Aquest darrer cas seria el dels síndics de Lleida, almenys si s'ha de jutjar per la documentació estudiada,<sup>11</sup> als quals s'especifica des del lloc que han d'ocupar a les Corts<sup>12</sup> (seguint el cerimonial de l'època), passant per la formalitat de fer una reverència a la reina Maria abans de presentar-se, fins a un inacabable recull de temes que han de tractar a les Corts, sovint numerats i expressament detallats.

En els memorials que hem pogut consultar, hi trobem recollida una multitud de temes, que, com dèiem, és molt útil per a l'estudi tant de les Corts com del municipi. Així doncs, sens dubte és interessant poder analitzar els principals temes que es reflecteixen en els memorials.

És força habitual, sobretot en casos en què els consellers s'han reunit amb preses, que les instruccions constin bàsicament d'un recull dels greuges<sup>13</sup> que la ciutat

10. PALOS, J. L. «Un sector específico de diputados: los síndicos municipales y capitulares...»; p. 397.

11. A partir d'alguns memorials donats als síndics de Barcelona, que han estat inclosos posteriorment als processos de cort, podem copsar també l'alt grau de control que l'oligarquia urbana exerceix sobre ells: aquests memorials exposen des de la manera com s'han de presentar els síndics davant la reina Maria, fins al control que han d'exercir sobre els altres síndics per tal d'evitar que participi a les Corts ningú que no tingui autorització per a fer-ho. Així mateix, han de vetllar perquè l'únic escrivà del braç reial sigui el de Barcelona –per disgust dels síndics lleidatans, que en més d'una ocasió, com ara a les Corts de Montsó de 1435, intentaran imposar-hi el seu (AML, reg. 742, f. 7v). A més, també es deixa ben clar que els síndics no prenguin cap decisió sense haver-ho consultat prèviament als consellers de la ciutat. (Diversos autors. *Cortes de los antiguos reinos de Aragón y de Valencia y Principado de Cataluña*. Madrid: Real Academia de la Historia, 1912. Vol. XXI, p. 134-137.)

12. AML, reg. 742, f. 100: «*presentant se als qui seran justats en lo dit braç real donarà la letra que sen porte de Ciutat sient se allí entre ells al costat dels síndichs de Barçalona e allà ma dreta segons que ells mateix li daran son loch*».

13. Quan parlem de greuges ens referim a tots aquells atacs contra els privilegis, les lleis i les constitucions de la terra que perjudiquen directament o indirectament els estaments reunits a Corts, o bé un en concret, o bé, fins i tot, una part d'un estament. Per al cas que ens ocupa, en la documentació estudiada trobem diversos greuges que la ciutat de Lleida presenta a les Corts amb la intenció que el monarca els resolgui satisfactòriament, car depèn de la seva bona resolució que la corona obtingui el donatiu de les Corts. Trobareu una bona síntesi d'aquest tema en l'article de C. Cuadrada «Els greuges del Sagramental en les Corts catalanes (segles xiv- xv)», a *Les Corts a Catalunya. Actes del Congrés d'Història Institucional*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1991, p. 208-216. En tot cas, convé matisar, però, que no tots els greuges que es presenten són queixes directes contra el monarca. Si bé és cert que bona part dels greuges que trobem en la documentació consultada són queixes contra els oficials reials, en trobem també contra la Diputació del General, contra determinats senyors, contra els altres braços o, fins i tot, contra altres viles o ciutats del propi braç. Veg. GONZÁLEZ ANTÓN, L. «La Corona de Aragón: régimen político y Cortes. Entre el mito y la revisión historiográfica». A: *Anuario de Historia del Derecho Español*, LVI (1986), p. 1038.

vol exposar davant del rei. Aquest és el cas del memorial que presenten misser Simó Sunyer i Antoni Cardona, síndics de Lleida a les Corts de Montsó de 1436.<sup>14</sup>

El que més es repeteix en aquestes formulacions de greuges, i també en els memorials més amplis, són, bàsicament, queixes contra els oficials reials, sobretot el veguer, sovint per la mala gestió de qüestions relacionades amb els presoners, i també queixes contra els oficials de la justícia de la ciutat en general, per males actuacions o per continuar en el càrrec més enllà del termini establert. En tots els casos, els síndics són cridats obertament a demanar més competències per a la ciutat, en un enfrontament per la jurisdicció criminal contra el rei, que podem emmarcar perfectament en la lluita per no perdre competències davant la monarquia, cada cop més necessitada de diners i, per tant, més entossudida a poder controlar més fàcilment les Corts.

També abunden les queixes per casos d'incompliment de privilegis, com ara fer pagar contribució a pobles considerats veïns de Lleida (per exemple, Almacelles), o pel pagament d'altres impostos de què la ciutat és exempta. Més d'un cop es reflecteixen les queixes per la mala gestió des de la Diputació del General, i s'insta la monarquia a intervenir-hi perquè la ciutat de Lleida hi estigui més representada.<sup>15</sup>

De fet, aquest tipus de queixes està força ben documentat, i hi ha una legislació detallada destinada precisament a evitar aquests abusos, que atempten contra els privilegis. Així, a les Corts de Cervera de 1359, Pere III ja va disposar un procediment per a resoldre les reclamacions contra les infraccions comeses pels oficials reials. Serà, però, amb els Trastàmara que aquestes mesures esdevindran més eficaces. Així, l'any 1422 la reina Maria, a partir de la Constitució «Lo fruit de les lleis», concedeix a la Generalitat i a l'Audiència la funció ordinària de control d'aquesta observança.<sup>16</sup>

Un altre tema d'una importància vital que trobem apuntat en casos excepcionals en aquests memorials, i també en la correspondència que s'intercanvien regularment els síndics i els consellers, és el de les queixes presentades per la ciutat dins del braç reial de les Corts, i en conjunt davant del rei, que fan al·lusió a l'incompliment per part dels oficials reials d'uns privilegis molt especials per a la ciutat: l'elecció dels seus consellers. Cal suposar que la problemàtica que es desencadena entorn d'aquest trencament de privilegis és d'allò més complexa, i que genera moltíssima paperassa, tant en els processos de cort com en els consells municipals, i, en el cas que ens ocupa, moltíssimes disposicions de la ciutat als seus síndics en què s'interessen per com es condueix el tema a les Corts.

De fet, en el període estudiat en trobem dos casos flagrants: el de Girona de 1436<sup>17</sup> i el de Barcelona de 1453, que s'estendrà a les Corts de 1454-1458.<sup>18</sup> Encara que cap dels dos casos no afecta directament la ciutat de Lleida, tenen un nivell d'ingerèn-

14. AML, reg. 742, f. 4-7.

15. AML, reg. 742, f. 65v.

16. FONT I RIUS, J. M. «Estudi introductorio». A: *Constitucions de Catalunya. Incunable de 1495*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1988. Textos Jurídics Catalans, vol. IV/1; p. 96.

17. Aquest any, la reina Maria, intentant acabar amb els problemes que hi havia a la ciutat de Girona entorn les eleccions del consell general i dels oficis de la ciutat, decideix imposar un nou sistema electiu, la insaculació, tot i que no s'implantarà definitivament fins al 1458. (ARNALL JUAN, M. J. *Lletres reials a la ciutat de Girona (1293-1515)*. Vol. II. Barcelona: Fundació Noguera, 2000, Vol. I, p.132-133).

18. Vegeu BATLLE, C. *La crisis social y económica de Barcelona a medianos del siglo XV*. 1973, vol. I; p. 331-337. VICENS VIVES, J. *Els Trastàmars (segle XV)*. Barcelona: Vicens Vives, 1969; p. 165-167.

cia molt alt, en especial el cas de Barcelona. I és que parlem de problemes que afecten tot el braç reial i que, el que és pitjor, atempten contra les lleis i constitucions de la terra, un fet que l'esperit pactista que el país té tan ben assumit, com dèiem anteriorment, no està disposat a deixar-se arrabassar.

Tant en un cas com en l'altre, el paper de la ciutat de Lleida no s'ha de menysprear, car els representants lleidatans defensen fermament a les Corts les posicions de les oligarquies urbanes de tot el país. El cas de Barcelona resulta ja prou conegut, però també cal fer ressaltar el paper destacat dels síndics lleidatans, en especial Pere Cardona, que s'oposarà reiteradament a les propostes dels buscaires i capitanejarà molts cops les posicions de la Biga<sup>19</sup> al llarg de 1454.

D'altra banda, també resulta convenient aturar-nos breument per a observar què succeeix dins el braç reial en les Corts en què es tracta dels canvis electorals imposats a la ciutat de Girona.

Així, l'onze de gener de 1437 el braç reial demana a la reina Maria que retiri la dita *reforma electoral* de la ciutat de Girona perquè la considera un greuge contra els privilegis de la ciutat i els costums del país.<sup>20</sup> La resposta reial al conflicte que ha sorgit en el si del braç reial no triga: el 9 de febrer la reina Maria respon als síndics de Barcelona, Lleida i Perpinyà –les tres ciutats que més s'oposen al canvi– que ella no ha fet res que atempti contra les lleis i els privilegis de la terra, i que d'alguna manera s'havia d'imposar l'ordre al govern municipal gironí.<sup>21</sup> Les queixes continuades de ciutats reials com Lleida i Barcelona allarguen fins a mitjan març les discussions sobre aquest tema, sense que al final aconseguixin que la reina revogui el canvi imposat al govern municipal de Girona.

En els memorials també trobem diverses vegades una demanda reiterada al rei perquè retorni a la ciutat quantitats considerables de diners que aquesta li havia deixat per a fer front a despeses ocasionades per la guerra, per a afrontar altres tipus de deutes contrets pel monarca o bé per a la celebració de Corts a la ciutat.<sup>22</sup>

19. Els representats barcelonins es queixaran al rei més d'un cop tot dient: «*Los sindichs de Leyda, Perpinya, Vich e Vilafrancha de Conflent e altres sens paçio propia e particular esser e no induhits haguessen prevista e entessa la materia de que impertinentment e sens interesser algú han protestat e feta salvetat contra los sindics de Barchinona [...], ni poder fer, dir e allegar res en nom o representacio de Braç e fer o attemprar lo contrari e mes atreviment e temeritat que raho [...]*». (Diversos autors. *Cortes de los antiguos reinos de Aragón y de Valencia y Principado de Cataluña...*; vol. XXII; p. 362-365).

20. Diversos autors. *Cortes de los antiguos reinos de Aragón y de Valencia y Principado de Cataluña...*; vol. XX; p. 113-114.

21. Diversos autors. *Cortes de los antiguos reinos de Aragón y de Valencia y Principado de Cataluña...*; vol. XX; p. 124-127: «*dita Senyora per sa benignitat e mansuetud real e no en tal manera com lo qüesit mereix, respon que ella no ha fet ni enten a fer res que sia contra constitucions ni privilegis ans tots temps insistira en la ferma observança de aquelles e aquells e ha be a memoria son jurament e sabbe ço que a ella se pertany de fer. [...] Car no ha constitucio ni privilegi en lo mon que diga ni contenga que si lo Rey veu una ciutat sua tenir cami de ruina e destruccio que no provehesque a la salut e reparacio de aquella*».

22. AML, reg. 742, f. 43v. Exactament el fragment de memorial citat diu: «*E axí mateix la dita Ciutat prestà a la dita Senyora Mil lliures jaqueses ara darrerament quant la dita Senyora celebrà Corts en la dita Ciutat de Leyda, de les quals feu debitori e promès tornar a la dita Ciutat aquelles de les primeres pecunies que'l Principat de Cathalunya en Corts o en parlament li donàs, que supliquem sa Senyora sie sa mercè tornar les dites quantitats a la dita Ciutat si en la dita Cort li és feta subvenció o donatiu com la dita Ciutat sie en gran necessitat*». Sobre els donatius, vegeu: SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.; ORTÍ, P. *Corts, parlaments i fscalitat a Catalunya: els capítols del Donatiu (1288-1384)*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1997.

Els memorials també fan diverses referències als censals que es contractaven sovint amb l'Església. S'apel·la al monarca perquè intervingui quan, per alguna raó, no s'està d'acord amb el pagament demanat, o quan aquest pagament no es pot fer.<sup>23</sup> Sovint, aquestes queixes sobre impagaments de censals s'han de relacionar amb l'estat lamentable de les finances urbanes des del segle XIV, que es complica encara més al llarg del segle següent, durant el qual les imposicions i els censals acaben essent pràcticament l'única manera de finançar el municipi, amb els greus problemes d'empenyorament col·lectiu que això comporta.<sup>24</sup>

També s'hi recullen algunes queixes davant del rei o, si no n'hi ha, del lloctinent (en aquest període, la reina Maria) per temes diversos que afecten sols particulars, sovint relacionats també amb censals, o bé amb algun empresonament que els consellers consideren injust.

Finalment, hi trobem també temes de gran interès per a l'estudi dels conflictes urbans, com ara la petició a la lloctinent que posi ordre en les baralles entre bàndols per a aconseguir controlar els oficis de la ciutat,<sup>25</sup> o algunes indicacions expresses pel que fa a la forma d'actuar dels missatgers a Corts: se'ls demana que no facin res que pugui perjudicar els herbatges de la ciutat i, sobretot, que mantinguin una correspondència fluïda amb la ciutat de Lleida, per mitjà de la qual informin el consell general de tot el que passa a les Corts, amb la finalitat que els consellers puguin redactar-los més instruccions en cartes posteriors sobre assumptes concrets o més delicats.<sup>26</sup> També en aquesta línia, cal entendre les instruccions que reben B. Maull i J. Riambau per a anar a les Corts de Perpinyà, en què se'ls especifica que no consentin a fer cap donatiu, ni al rei ni a cap altra persona o entitat, sense haver-ho consultat prèviament a la ciutat. Afegeixen que els síndics no s'atreveixin a emprar el poder que tenen per a perjudicar cap ciutadà, ni cap altra possessió de Lleida, i els adverteixen que, sobretot, no gosin dedicar-se a cap altre afer més que als de les Corts, tenint en compte el gran dany que podrien ocasionar a la ciutat i la pèrdua de temps que suposaria per a les mateixes Corts.<sup>27</sup> De fet, que els síndics es dediquessin a altres coses no devia ésser pas un fet aïllat, i menys si és motiu de menció en el memorial. J. L. Palos explica el comportament més aviat poc exemplar dels síndics de Barcelona a les Corts de Montsó de 1585, ja que sovint estaven més preocupats per fer negocis que per seguir les sessions.<sup>28</sup> És clar que també cal tenir en compte

23. AML, reg. 742, f. 42-42v.

24. SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M. (ed.). *Fiscalidad real y finanzas urbanas en la Cataluña medieval*. Barcelona: 1999. Vegeu també: SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.; ORTÍ, P. «La Corona en la génesis del sistema fiscal municipal en Catalunya (1300-1360)». A: *Col·loqui Corona, Municipis i Fiscalitat a la Baixa Edat Mitjana*. Lleida: IEL.

25. AML, reg. 742, f. 45v. El text diu: «Item supliquen la dita Senyora Reyna que sie de sa mercè voler fer alguna deguda provisió en les suspites que quiscum any les partides dels bandositats donen en les eleccions dels officis de la Ciutat, com se'n segueixque gran dan a la cosa pública».

26. AML, reg. 742, f. 45v. El memorial diu: «Item que ls dits missatgers a la fi del parlament o de les Corts hien e sien tenguts portar e liurar a la Ciutat dins la Casa de la Paeria lo jorn que faran la relació, treslat se fahent capítols e tots actes que sien fets en la dita cort o parlament, com lo notari del braç real l'age donar ffranch e quiti a la dita Ciutat».

27. AML, reg. 742, f. 73.

28. PALOS, J. L. «Un sector específico de diputados: los síndicos municipales y capitulares...»; p. 401.

que, normalment, aquests homes no tenien ni el que calia per poder enviar un correu i, no obstant això, la seva bona reputació dins la ciutat depenia del fet que enviessin les cartes al més aviat possible. No és d'estranyar, doncs, que molts d'ells acabessin aprofitant l'estada lluny de casa per a fer negocis, o per a dedicar-se a tot tipus de plaers, amb els consegüents problemes que això suposava per a la ciutat que representaven, car deixava de tenir veu a les assemblees i, per tant, quedava completament desinformada del que s'hi discutia.

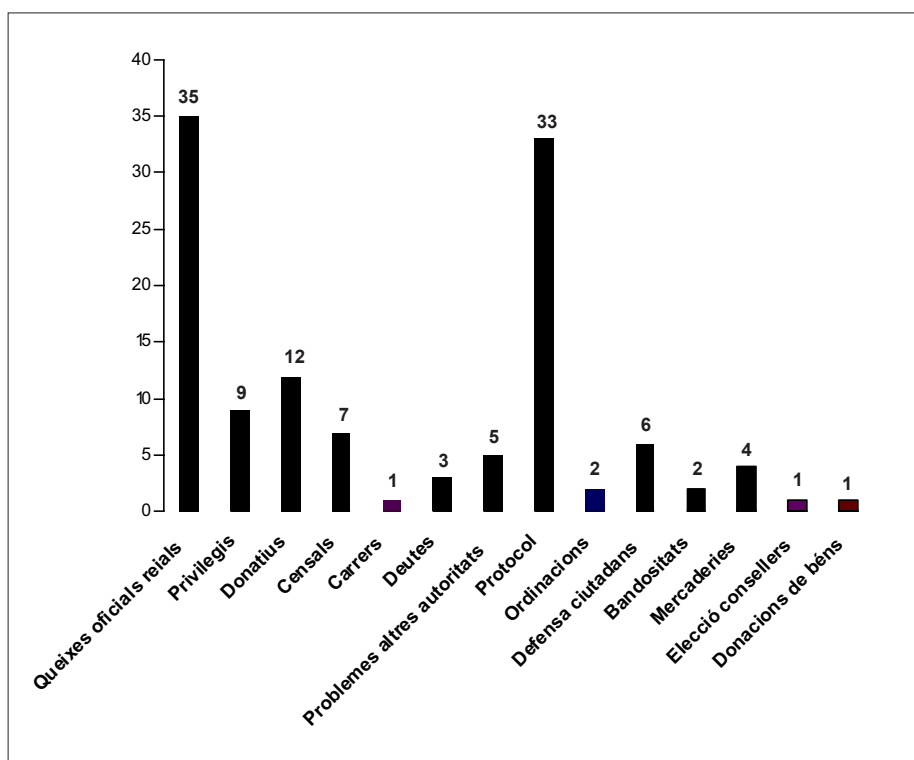
Altres vegades, aquests memorials no existeixen com a tals, sinó que han quedat recollits com a temes tractats en el consell general, coincidint amb la vinguda dels síndics —o, almenys, d'un d'ells—, ja fos per assumptes personals, perquè les Corts s'havien suspès o perquè era una festa assenyalada, com ara, per exemple, Nadal. En aquestes circumstàncies, s'aprofitava per a reunir el màxim nombre possible de prohoms del consell; els síndics els explicaven el que havia succeït a les Corts i a la vegada rebien, de paraula o per escrit, les noves disposicions que marcarien llur comportament a les Corts quan era hora de tornar a marxar.

Veiem, doncs, que els temes més freqüents en els memorials estudiats són les queixes contra oficials reials (en trobem fins a trenta-cinc), és a dir, contra la mala gestió de la monarquia, seguit pels problemes de protocol, que afecten normalment els síndics a qui va dirigit el memorial, amb trenta-tres recomanacions que hi fan referència explícita. També ocupen un lloc destacat tot tipus de problemes relacionats amb els donatius, dels quals n'hi ha dotze. Els censals, amb set referències, com ja hem apuntat, també ocupen un paper important entre les qüestions més prolífiques que es recullen en aquest tipus d'instruccions.

Estretament vinculada amb els memorials que es donaven als síndics, trobem tota la informació que, tot i que no es conté en aquestes instruccions, sí que es deixa veure entre l'abundant correspondència entre aquests emissaris i el consell, o a través de les deliberacions sobre temes que es tracten a les Corts. No deixa de ser una documentació força útil, perquè en molts casos ens permet ampliar els nostres coneixements sobre un aspecte determinat, o conèixer més detalladament la posició que pren la ciutat davant un cert problema.



## TEMES RECOLLITS EN ELS MEMORIALS



Hi ha situacions de tota mena: problemes de les Corts amb el clergat i les consultes corresponents amb el Sant Pare,<sup>29</sup> passant per problemes puntuals d'algun dels regnes, com ara Mallorca,<sup>30</sup> que exigeixen una aportació monetària de les diferents ciutats. O, per exemple, situacions del tot compromeses per a la monarquia, com ara la detenció del Magnànim i dels seus germans Joan i Enric, a més d'un nombre important de nobles, després de la derrota de Ponza enfront els genovesos, al 1435, quan, després de la mort de la reina Joana II de Nàpols, Alfons IV creu que ha arribat el moment propici de fer-se amb el control militar de la zona.<sup>31</sup> La carta de la reina Maria en què comunica a la ciutat de Lleida la detenció del rei Alfons a Milà, seguit de la demanda d'ajuda corresponent,<sup>32</sup> té un gran valor, perquè ens demostra la dicotomia de fins a quin punt la monarquia està necessitada dels ajuts de les Corts, justament quan l'expansió vers el Mediterrani és cada cop més rellevant.

29. AML, reg. 742, f. 112.

30. AML, reg. 742, f. 108.

31. VALDEÓN, J. *Los Trastámaras. El triunfo de una dinastía bastarda*. Madrid: Temas de Hoy, 2001; p. 171-72. Vegeu també: RYDER, A. *Alfonso el Magnánimo, rey de Aragón, Nápoles y Sicilia: 1396-1458*. València: Alfons el Magnànim, 1992, p. 241.

32. AML, reg. 742, f. 2v-3v.



També hi trobem diverses cartes relacionades amb temes de la Diputació del General, sobretot respecte a les seves competències en legislació i administració de justícia.<sup>33</sup>

I, finalment, també hi apareixen mencionats privilegis i provisions que els síndics han aconseguit per a la ciutat,<sup>34</sup> tot i que al segle xv aquest tipus de privilegis reials són escassos,<sup>35</sup> i també nous greuges a part dels esmentats en els memorials.

### **3. Els síndics municipals enviats a Corts i el consell especial**

Si bé els memorials, com hem vist, són un tipus de documentació a partir del qual es pot extreure molta informació, també es mereixen una atenció especial les persones a qui van dirigides aquestes instruccions: els missatgers o síndics a Corts, perquè són ells qui, en última instància, representen la ciutat i han de lluitar per defensar-ne els interessos. De fet, l'estudi dels mateixos memorials constitueix una font molt àmplia d'informació sobre aquests personatges, en especial si interrelacionem aquest tipus de documentació amb les cartes creuades que la ciutat manté amb ells i amb la resta de ciutats catalanes principals que en aquest període integren el braç reial, entre les quals Barcelona va prendre una importància destacada.<sup>36</sup>

Tot i que, d'entrada, el fet de qui s'escull perquè vagi a les Corts sembla que no té gaire rellevància, en realitat és essencial, perquè es decideix la persona o les persones que representaran la ciutat i, per tant, els seus interessos davant del braç reial i també dels altres dos braços i del rei. Dissortadament, tenim ben poca informació sobre aquest aspecte, d'altra banda cabdal per a entendre bona part de les lluites entre la mà major i la mà mitjana en les ciutats reial catalanes. Bonifacio Palacios en dóna alguna referència, però sempre sobre Aragó: sabem que al 1442 la reina Maria intervé en les eleccions dels procuradors aragonesos a Corts implantant el règim de la insaculació, malgrat que un procurador sempre era elegit pel jurat en cap de la ciutat.<sup>37</sup> Max Turull també afirma, respecte als síndics municipals ceriverins, que, tot i que sabem que aquests missatgers eren escollits pel consell de la ciutat, la documentació no aclareix si prèviament hi havia candidats que optaven a la sindicatura o si, per contra, els elegits no s'havien presentat abans.<sup>38</sup>

Cal suposar que anteriorment aquestes eleccions eren controlades directament per un sector específic del consell municipal, amb els danys que això ocasionava a la resta del consell, que no veia mai representats els seus interessos a Corts, ni podia

33. AML, reg. 742, f. 80v; 86v.

34. L'any 1450 els síndics de Lleida a les Corts de Perpinyà aconsegueixen que la reina Maria els atorgui dos privilegis que ja feia temps que la ciutat demanava a través dels memorials. L'un fa referència a l'elecció del cort i veguer, i el batlle de la ciutat, i l'altre és el que permet que els paers puguin intervenir en els actes inculporis dels trencadors del sagrament i de Pau i Treva, a més de la provisió que el carceller no pugui treure de la presó cap presoner sense el consentiment dels paers, amb l'amenaça d'una multa elevada. (AML, reg. 742, f. 97v-98.)

35. FONT I RIUS, J. M. «Estudi introductori». A: *Constitucions de Catalunya...*; p. 108-109.

36. BATLLE, C.; BUSQUETA, J. «Príncipe y ciudades en la corona de Aragón en el siglo xv». A: *Principi e città alla fine del Medioevo*. Comune San Miniato: Pacini Editore, 1996; p. 335-339.

37. PALACIOS, B. *La representación municipal en Cortes...*; p. 1247-1248.

38. TURULL, M. *La configuració jurídica...*; p. 310.

demanar privilegis que el beneficiessin obertament, ni tampoc exigir que se li tinguessin en compte els greuges.

Respecte als síndics enviats a les Corts Catalanes, en tenim algunes referències documentals del cas de Lleida, sempre dins el període esmentat, que aporten una mica de llum tant sobre el sistema d'elecció com sobre qui són els elegits.

Pel que fa als síndics que havien d'intervenir precisament a les Corts celebrades a Lleida al 1440, la reina Maria va establir que el consell general els elegís de la forma que cregués més adient, i en aquest cas se'ls trià *a caixó*, és a dir, tot el consell general va votar nominalment, i els dos personatges amb més *veus* (i, per tant, vots) foren els escollits.<sup>39</sup>

Al cap de pocs dies, però, un dels síndics electes, Jaume Navarra, hagué de deixar d'assistir a les Corts per motius de salut, i el consell general va haver d'escollir un substitut per la mateixa fórmula anterior.<sup>40</sup> Però aquest cop, després de la votació dos noms van obtenir el mateix nombre de vots, i es va haver de procedir a desempatar. Els problemes van començar aquí, perquè si semblava que hi havia una unanimitat absoluta dins el consell general sobre com s'havia de fer l'elecció dels síndics (a escrutini o caixó), en el cas d'empat de vots ja no era tan clar. El consell general deliberà què calia fer, i va decidir per majoria que s'empraria el sistema de la galleda plena d'aigua amb dos rodolins a l'interior, un amb cada nom dels elegits, i un infant en trauria una boleta amb un nom escrit. El nom fou el de l'honorable Gispert Mateu, que va ésser nomenat síndic juntament amb misser Canelles.<sup>41</sup>

Però hi va haver un sector del consell que s'oposà a aquest sistema d'elecció, que recordem que fou implantat per Pere III, precisament per a intentar acabar amb l'antic sistema de cooptació, que afavoria el domini absolut de la mà major, barrejant atzar i elecció. Cal pensar, doncs, que eren força freqüents les baralles per a aconseguir que un determinat síndic no anés a Corts o a la inversa, perquè una mà o l'altra se sentien força perjudicades.

La documentació estudiada també ens dona força informació sobre el nombre de síndics que una ciutat presenta a Corts. J. L. Palos, en el treball que hem citat anteriorment, ja esmenta que no totes les ciutats podien enviar-hi el mateix nombre de síndics: era una qüestió de privilegis. Així, durant el segle *xvi* Barcelona pot enviar-hi, a més del conseller en cap, que és el president del braç reial, quatre síndics o missatgers més; Perpinyà, tres; i Lleida, Girona i Tortosa, dos.<sup>42</sup> Malgrat tot, això no sempre es compleix, ja que l'elevat cost que comporta per a la ciutat tenir diverses persones a les Corts, fa que sovint hi enviï només les imprescindibles, i més tenint en compte que cada municipi –independentment de la gent que hi enviés– només disposava d'un vot.

39. AML, reg. 415; f. 46v-47. El text diu: «... per que plàcie al present consell general fer elecció de síndichs en aquella forma e manera que ls sia placent. Acorda lo present consell que fossen elects dos síndichs, ço és un notable ciutadà e un doctor...».

40. AML, reg. 416; f. 7-10v: «que lo dit síndich sie elet a scrutini o caxó, segons és acostumat, e aquell qui's trobara haver més veus o vots sie síndich ensemps e insolidum ab lo dit honorable micer Narcís de Canelles, ab aquella potestat que als dits honorables en Jacme Navarra, prohòmen, e micer Narcís de Canelles fonch donada».

41. AML, reg. 416, f. 7-10v.

42. Palos, J. L. «Un sector específico de diputados: los síndicos municipales y capitulares...»; p. 395.

En el cas de Lleida, normalment i durant el període estudiat, acostuma a enviar a Corts dos síndics: un ciutadà honrat i un jurista. Hi ha alguns casos en què, puntualment i per diverses causes (indisposició, no ésser a la ciutat, etc.), hi envia només un missatger, però hi tramet l'altre tan aviat com és possible. Perquè, si bé és cert que poder enviar un determinat nombre de síndics és una qüestió honorífica, és útil enviar-hi més d'un home a fi de tenir la ciutat ben informada del que passa i poder assistir sempre a les sessions de les Corts. Barcelona, per exemple, durant aquest període podrà enviar fins a quatre síndics o missatgers a les Corts (tres laics i un jurista), i, igual que a Lleida, s'elegeixen per voluntat de la lloctinent reial «*en aquell nombre e en aquelles manera e forma que al dit conçell fossen plasents*».<sup>43</sup> Com els síndics lleidatans, també són elegits pels consellers de la ciutat, però, a més, per dotze prohoms, pel mateix mètode de l'escrutini, consistent a posar els noms de les persones que cadascú vota en un paperet que es disposa en una capsà; qui més vots té és elegit síndic.

Igual com a Lleida, el govern municipal de Barcelona també escull un consell de vint-i-quatre homes, que equivaldria al que la documentació municipal lleidatana anomena *consell especial*, compost per «*prohoms de cascuns staments, los quals consellaven en los actes occorrents de la dita cort ab plen poder de mudar e variar altres en loch de absents o en altra manera empetxats per qualsevol cas o necessitat*». En tot cas, com veurem més endavant, aquest consell especial en el cas de Lleida no és compost per un nombre fix d'integrants, i malgrat estar obert a membres de la mà mitjana, l'àmplia majoria dels seus components són membres de l'oligarquia urbana.

Un altre tema que ens aporta força informació relacionada amb l'elecció dels síndics, abans de partir cap a les Corts, és l'acte del jurament que fan. Si bé és bàsicament un acte solemne, dins la línia del cerimonial de l'època, també és la forma que ratifica el compromís dels síndics a defensar els afers de la ciutat.

En tenim diverses mostres en el cas de Lleida. Destaquem, però, el que parla de l'elecció d'un altre síndic després que Jaume Navarra no en pogués exercir. Aquest nou síndic jura sobre els Evangelis, com era costum, tot dient: «*Yo jur que no vendré contra l'erbatge, ordinacions, ne privilegis de la Ciutat, e tot ço que ls altres síndichs han jurat*».<sup>44</sup>

En aquest acte, que sol fer-se en presència dels paers i del consell general,<sup>45</sup> els síndics també juren respectar el Sagrament i les instruccions que se'ls donin per a anar a les Corts.<sup>46</sup>

43. Diversos autors. *Cortes de los antiguos reinos de Aragón y de Valencia y Principado de Cataluña. Cortes de Cataluña*. Madrid: Real Academia de la Historia, 1914. Vol. XX, p. 339.

44. AML, reg. 416, f. 7-10v.

45. AML, reg. 742; f. 61v: «*E de continent los dits honorables síndichs en presencia dels dits honorables pahers e prohòmens prestaren lo sagrament acostumat en poder del honorable Johan de Capstany, paher desús dit, segons és acostumat*».

46. AML, reg. 742; f. 76v-77. B. Maull i J. Rimbau abans de partir vers les Corts de Perpinyà al 1449: «*Prestaren lo sagrament e homenatge segons les instruccions a ells donadores demunt contengudes volen e attés segons que es acostumat, lo qual sagrament e homanatge prestaren en poder del dit honorable Bernat Graylla, paher*». També al 1454 trobem el jurament prestat per un altre síndic abans de marxar a les Corts de Barcelona (AML, reg. 742; f. 137v.): «*Lo dit honorable en Pere Cardona, síndich desús dit, presta sagrament e homenatge en presència del honorable en Bernat Navarra, paher en cap, present lo dit honorable mossen Johan Quintana, paher, en virtut dels quals promés haver sabre clarament en la dita misatgeria e regir en aquella segons les instruccions a ell donades e desús inscrites, e altres instruccions aconsellat per los altres síndichs*».

A partir de la documentació consultada a l'entorn dels memorials, també podem fer una primera aproximació a l'origen social dels síndics, tot i que ens caldria disposar de més documentació per a aconseguir uns resultats més fidedignes.

Qui eren aquests representants ciutadans a les Corts? La pregunta es revesteix d'una gran importància si tenim en compte que, com hem apuntat anteriorment, són els que representen els interessos de la ciutat davant dels altres estaments i del rei. Per tant, fàcilment deduïm que, necessàriament, representen els interessos d'una facció ciutadana.

Els documents especifiquen que normalment els síndics solen ser un ciutadà honrat i un doctor en lleis, és a dir, un jurista. A priori creiem que pertanyen a la mà major, car que de moment no podem generalitzar, però la majoria de noms que hem trobat documentats pertanyen a famílies d'aquest sector social.<sup>47</sup>

Molts d'ells ja han estat paers,<sup>48</sup> com és el cas de Ramon Riambau, i altres, com ara el seu company a les Corts de Perpinyà i Vilafranca del Penedès Bartomeu Maull, ho seran al mateix temps que exerceixen com a síndics, amb els problemes de protocol que això ocasiona.<sup>49</sup> Altres, com ara Antoni i Pere Cardona, pertanyen a una de les famílies amb més força dins el consell general. El primer fou el síndic o missatger enviat a les Corts de Barcelona de 1436-1437, juntament amb Jaume Navarra primer, i Simó Sunyer<sup>50</sup> després. Pere Cardona també serà a la vegada paer i síndic,<sup>51</sup> en concret a les polèmiques Corts de Barcelona de 1454, quan serà substituït per Francesc de Bosch i Jaume Riquer. També cal remarcar que Pere Cardona anteriorment fou també oïdor de comptes de la Diputació del General entre 1448 i 1450.<sup>52</sup>

Els Navarra, també una de les grans famílies que controlen el govern urbà,<sup>53</sup> ocuparan la sindicatura almenys durant dos cops en aquest període, sempre amb la figura de Jaume Navarra, síndic enviat a les Corts de 1436-1437 celebrades a Barcelona, i a les de Lleida de 1440.

47. M. Turull puntualitza per al cas de Cervera que la majoria dels síndics elegits formaven part d'un reduït col·lectiu social amb experiència prèvia dins del consell, i que normalment tenien coneixements jurídics o mercantils, malgrat que això no fos una condició decisiva. (TURULL, M. «Síndicos a Cortes. Perfil social, político e institucional de los representantes ciudadanos a Cortes y Parlamentos en Cataluña (1333-1393)». A: *XVII Congreso d'Història de la Corona d'Aragó*. Barcelona-Lleida: 2000. Vol. III, p. 104-105).

48. Max Turull, basant-se en la documentació del segle XIV del municipi de Cervera, exposa que la majoria dels síndics municipals enviats a Corts havien exercit de paers. (TURULL, M. *La configuració jurídica...*; p. 316).

49. AML, reg. 742; f. 101v: «*misser Borthomeu Maull e en Johan Riambau, síndichs per en lo beneyt nom de Déu vagen a les dites Corts e que partesquen disabte primervinent per lo matí. Item que lo dit misser Borthomeu Maull, si bé ses paer, per can si vol cal anar ab càmara ni ab verguer*».

50. Misser Simó Sunyer forma part de la mà major i al 1438 forma part d'un consell especial amb plens poders per a deliberar sobre la necessitat de prestar assessorament a la ciutat de Cervera davant la reina Maria (AML, reg. 414; f. 40-41). Anteriorment, l'any 1432 ja va exercir com a síndic enviat a Corts. (Diversos autors. *Cortes de los antiguos reinos de Aragón y de Valencia y Principado de Cataluña. Cortes de Cataluña*. Madrid: Real Academia de la Historia, 1913-1916. Vol. XVIII, p. 217-218).

51. AML, reg. 742; f. 137v.

52. SANS TRAVÉ, J. M. (dir.). *Dietaris de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1994. Vol. I, p. 111.

53. Al final del segle XIII, concretament l'any 1286, trobem Pere Navarra com a paer de la ciutat. (Diversos autors. *Pergamins, Catàleg de l'Arxiu Municipal de Lleida*. Lleida: 1998, p. 61-62).

De la família Bosch, en tenim menys referències, però sabem que almenys des del segle XIV sempre han ocupat càrrecs importants dins el municipi. Així, el 1314 Pere de Bosch és elegit síndic de la ciutat<sup>54</sup> (que no és el mateix que síndic a Corts); al cap d'uns quants anys, vers 1368, Francesc de Bosch és nomenat paer de la ciutat;<sup>55</sup> el 1405 el trobarem també com a síndic de la ciutat,<sup>56</sup> i al cap de tres anys, al 1409, exercirà de síndic a les Corts de Barcelona, juntament amb Francesc Basset.<sup>57</sup> Misser Jaume Riquer, l'altre síndic company de Francesc de Bosch a les Corts de Barcelona de 1454-1458, també és un membre de la mà major, que el 1436 forma part del grup dels cinquanta consellers.<sup>58</sup>

Els síndics enviats a les Corts de Barcelona de 1446-1448, Nicolau Agulló i Bertran de Peus, també pertanyen al selecte grup de famílies que controlen el govern urbà. El primer, el 1409 forma part, o almenys un familiar directe, del consell general.<sup>59</sup> També l'any 1444 trobem Joan Agulló com a membre del consell dels vint-i-dos del consell general.<sup>60</sup> Bertran de Peus forma part del consell general l'any 1440.<sup>61</sup>

Narcís de Canelles és elegit paer el 1441,<sup>62</sup> exercirà de síndic en determinades ocasions dins les Corts celebrades el mateix any a la ciutat, i serà reelegit paer l'any 1442, juntament amb Jaume Vidal.<sup>63</sup> El mateix any, també serà elegit advocat de la ciutat, càrrec compartit amb Bartomeu Maull, car tots dos eren a la vegada doctors en decrets i en lleis, respectivament.<sup>64</sup> I finalment, al cap d'un any Canelles serà elegit síndic a les Corts de Tortosa, juntament amb Gispert Mateu, membre de la mà major, i passarà a formar part del consell del vuit,<sup>65</sup> que durant l'exercici de la seva sindicatura exercirà també d'oïdor de comptes de la Diputació del General del 1443 al 1446.<sup>66</sup>

Per tant, veiem com aquests magnats urbans, aquesta classe composta per rics mercaders, homes de finances, que amb els anys havien esdevingut també rics terratinents, controlaven perfectament qui s'enviava a les Corts, amb el descontentament que això devia ocasionar a les altres mans de la ciutat.

54. Diversos autors. *Pergamins, Catàleg de l'Arxiu Municipal de Lleida...*; pergami 83; p. 76.

55. Diversos autors. *Pergamins, Catàleg de l'Arxiu Municipal de Lleida...*; pergami 374a; p. 128.

56. Diversos autors. *Pergamins, Catàleg de l'Arxiu Municipal de Lleida...*; pergami 170.

57. AML, reg. 405; f. 29-29v.

58. AML, reg. 413; f.f. 1-3.

59. AML, reg. 405; f.f. 36-37v.

60. AML, reg. 418, f. 1. Cal assenyalar que, com indica R. Gras i d'Esteva a *La paeria de Lleida...*, el consell de vint-i-dos és anomenat *consell particular*, ideat per a reunir amb més facilitat que el consell general els seus components i prendre les decisions que corrien més pressa. Igualment el *consell de vuit*, d'ençà de les reformes de Pere III, feia funcions sancionadores a qui no respectava les ordenances de la ciutat.

61. AML, reg. 416; f. 1-2.

62. AML, reg. 416, f. 21-23.

63. AML, reg. 417; f. 50-51v.

64. AML, reg. 417; f. 31-32v.

65. AML, reg. 416, f. 1-2.

66. SANS TRAVÉ, J. M. (dir.). *Dietaris de la Generalitat de Catalunya*, p. 92. El text diu: «En aquest dia los deputats, intervenints los oïdors de comptes, provehiren en Gispert Matheu, ciutedà de Leyda, per lo restant del corent trienni, de la colecta de Leyda, la qual ere stada comanada per lo dit trienni a-n Ffrancesch del Bosch, defunct».

D'altra banda, si els síndics normalment pertanyien a aquesta mà, tenint en compte com es feia el sistema d'elecció, cal entendre que els ciutadans honrats controlaven la major part del consell general, és a dir, del govern de la ciutat, fet que a curt termini seria motiu de grans batusses ciutadanes, sobretot a Barcelona, però per força també a altres ciutats, i Lleida no en fou cap excepció.

A part dels paers i del consell general, cada cop que es convoquen Corts es crea un consell, que la documentació consultada anomena *especial*, destinat a ocupar-se precisament dels assumptes que es tracten a Corts.

Malauradament, sabem ben poca cosa sobre el sistema d'elecció emprat per a constituir-lo, com també sobre l'origen social dels seus components.

A partir de la documentació estudiada, sembla que aquest grup selecte era elegit pel consell general. El nombre de components podia variar, però solien ser entre una desena i una dotzena. L'any 1443, durant les Corts de Tortosa, es van elegir onze consellers,<sup>67</sup> per bé que altres cops el nombre de prohoms d'aquest consell especial era més reduït. Aquests personatges són elegits prèviament a l'elaboració del memorial, que tot seguit ajudaran també a confeccionar, juntament amb els paers.<sup>68</sup>

Tots els seus components són integrants del consell general, tenen plens poders atorgats per aquest consell,<sup>69</sup> i es reuneixen quan els paers els criden per a deliberar sobre algun tema en concret de les Corts, sobretot quan arriba alguna nova dels síndics.

Si ens hem estès en aquest apartat és per la gran importància que té aquest consell, ja que és bàsicament ell el que pren les decisions més importants respecte als assumptes tractats a les Corts i el que, en darrera instància, sol elaborar els memorials. També és aquest consell el que aconsella els síndics i en controla les actuacions a les Corts.

#### 4. Conclusions

Les instruccions que reben els representants de les ciutats reials que detallen com han d'actuar aquests personatges a les Corts, que a la documentació de l'època s'anomenen *memorials*, esdevenen un tipus de font de gran valor tant per a l'estudi de les Corts com per a l'estudi del govern de la ciutat que les redacta. I és que es tracta d'un tipus documental fins ara poc estudiat, malgrat la gran quantitat de qüestions que

67. AML, reg. 742, f. 47.

68. AML, reg. 742, f. 61: «E per ordonar les instruccions e memorial ab lo qual los dits missatgers e síndichs per deuen ésser tramesos a les dites Corts, foren justats dins la Sala de la Paheria los honorables pahers e prohoms designats elects al dit acte per consell general: Johan de Capstany, Johan Vines, pahers. Misser Anthoni Torres, misser Barthomeu Maull, advocats de la Ciutat. Johan Riambau, Pere Cortines, Ffrancesc Ferriol, Bernat Antist, Ramon Miralles».

69. AML, reg. 742, f. 97v. Aquí entrariem en el debat de la *plena potestas* que s'atribueix a aquests síndics, com apunta M. Turull a «Síndicos a Cortes. Perfil social, político e institucional de los representantes ciudadanos a Cortes y Parlamentos en Cataluña (1333-1393)», a CHCA, 2000, vol. III, p. 994-995, per bé que aquesta plena protesta no desvincula aquests procuradors de la tutela i el control del consell general de la ciutat que representen. (Muñoz, R. M. «Las ciudades y las Cortes: la presencia de las oligarquías urbanas en las Cortes de Alfonso el Magnánimo». A: XVII Congrès d'Història de la Corona d'Aragó, 2000. Vol. III, p. 677).

suscita. De fet, hi trobem queixes contra oficials reials, problemes protocol·laris, reclamacions de diners oferts en donatius, incidents amb censals i, en menor mesura, temes tan variats com la reclamació de privilegis, la defensa per part de la ciutat d'algun ciutadà davant el monarca o, fins i tot, problemes relacionats amb l'elecció de consellers a la ciutat i altres problemes entre els diferents bàndols urbans.

Així doncs, l'estudi d'aquests memorials amplia els nostres coneixements a l'entorn de les Corts catalanes, en aquest cas concret durant el regnat d'Alfons el Magnànim, i ens permet fer un incís especial en les relacions entre la monarquia, el braç reial i la ciutat de Lleida.

També resulta especialment interessant interrelacionar aquests memorials i les sèries de correspondència que la ciutat emissora d'aquestes instruccions intercanvia amb els síndics enviats a Corts, amb la resta de ciutats del braç reial i, excepcionalment, amb els altres estaments. Així es poden estudiar les relacions entre els diferents integrants del braç reial i, a la vegada, els conflictes d'aquest amb el monarca o, si no n'hi ha, amb el lloctinent. Tot plegat contribueix a oferir-nos una imatge més àmplia i consistent del desenvolupament de les assemblees de Corts del segle xv i dels temes que s'hi plantejaven, i també ens permet dibuixar amb més precisió les tensions i els problemes que s'hi desencadenaven.

D'altra banda, aquest tipus de font ens facilita també l'estudi del govern ciutadà dins de les ciutats reials del país, de manera especial a partir de l'estudi dels síndics o representants de la ciutat a Corts. A través dels memorials veiem com aquests personatges, que en el període estudiat solen ser dos per cada convocatòria de Corts —un ciutadà honrat i un doctor, respectivament, sempre membres de la mà major i amb una experiència demostrada dins del govern urbà—, solen estar perfectament controlats per l'oligarquia urbana. La llarguíssima llista d'instruccions que estan obligats a complir un cop a les Corts, la intervenció del consell general de la ciutat en l'elecció d'aquests personatges, i la fluïdesa més o menys intensa de cartes entre els síndics i el consell especial durant el temps que funcionen les Corts, ratifiquen aquest aspecte.

En conseqüència, d'aquest control pràcticament total de la mà major sobre les altres mans del municipi deduíem el tracte avantatjat d'aquesta gabella ciutadana sobre les altres, que difícilment podran exposar les seves queixes, precisament contra aquest grup oligarca, davant la resta del braç reial i, en darrera instància, en presència del rei, amb els perjudicis que això comporta, i que serà un dels motius de l'aixecament d'aquests sectors contra el poder establert, com va succeir per exemple a Barcelona.

Per tot això, els memorials esdevenen una font de consulta de gran valor per a l'estudi de tots els temes relacionats amb les assemblees de Corts, un excel·lent material documental que convé no desaprofitar, sobretot perquè la història ens n'ha permès conservar ben pocs.



## 5. Apèndix documental

1443- Lleida

Memorial donat als síndics municipals Narcís de Canelles i Gispert Mateu, que la ciutat de Lleida envia a les Corts de Tortosa.

AML, reg. 742, fol. 42-45v.

*Memorial fet als honorables micer Narcís de Canelles, doctor en decrets, paher l'any present, Gispert Matheu, ciutadans, missatgers per la Ciutat de Leyda, eleys a les Corts l'any present per la Senyora Reyna convocades als cathalans en la ciutat de Tortosa.*

*Primerament, que quant a Déu plaurà que ls desús dits honorables missatgers seran en la dita ciutat de Tortosa, haven feta reverència a la Senyora Reyna, suppliquen sa Senyora per part de la dita Ciutat sia sa mercè voler confirmar los Capítols e ordenacions novelament fetes en la present ciutat sobre lo enderrochament dels perches damunt hi davall del carrer appellat la erbàçeria, per embelliment e decoració de la dita ciutat. E sobre açò manar totes aquelles provisions hi executories necessaries, segons tenor deles dites ordinacions e Capítols e la cosa requerer assi que s mete, es pugue metre prestament en executió.*

*Item per semblant, faren reverència al Senyor bisbe, pregant e suplicant aquell que, attès que per sa Senyora lo dit ffet fonch preposat en lo consell de la present Ciutat, sie sa benignitat tenir voler prestar en lo dit ffet tota aquella favor et ajuda que la Ciutat spere de sa Senyora. E axí mateix manar scriure al clero e Capítol, que aquelles qui prenen censals sobre aquelles alberchs qui de necessitat se hauran adminihr per rahó del dit levament de perchs, baxen los censals en aquella quantitat, que dos canonges e dos ciutadans, per lo dit Capítol e clero, e per la ciutat elegidors, crehexan rahonablement se deren baxar, e que aquells no sie promès fer algun empattig per rahó de sos censals en la demolició e levament dels dits perches. Emperò si lo Senyor bisbe fabre difficultat en les triure al dit Capítol, per rahó del dit abaxament dels censals, lexen aquell cap, car la Ciutat hi suplica com hi hare la dedicades deu lliures de censals emphiteotichs que la Ciutat pren.*

*Item mes que ls dits honorables missatgers, attès que la jurisdicció criminal en la present Ciutat e lochs de la contribució, és mixta, e los processos contra los delats se facen per lo Cort e per los pahers, que haren uns provisió que ls officials Reals no puguen traure de la presó los crimosos sens entremiment e consentiment dels dits pahers. E que l carceller no gos liurar als officials Reals negun crimosos sens que dos pahers no sien presents e consentints en lo dit liurament e trayment, com molts malefics romanguen inunits e la justicia que s merex nos fa per la dita rahó.*

*Item suppliquen la dita Senyora Reyna, attès que moltes vegades la assessoria del veguer de aquesta Ciutat es regida per homens de sciencia, strangers inabils e insuficients de que la cosa publica reporte gran dan, sie sa merce voler donar facultat a la dita Ciutat pugue elegir e nomenar dos ho tres homens de sciencia, aqueles que ls porra esser pus ydoneus e sufficients al dit offici, e que sa Senyora provehesque la hu de aqueles, ço es aquell qui sa Senyora volra.*

*Item com la Ciutat hare acobrar los XV Mil sous jaquesos, los quals la Ciutat paga als Cent balestes qui tramés al Senyor Rey, los quals XV mil sous lo dit Senyor promés tornar a la Ciutat de la primera ajuda que l General de Cathalunya li fes, segons carta pública. E axí mateix la dita Ciutat prestàs a la dita Senyora Mil liures jaqueses ara darreament quant la dita Senyora celebrà Corts en la dita Ciutat de Leyda, de les quals feu debitori e promés tornar a la dita Ciutat aquelles de les primeres pecunies que l Principat de Cathalunya en Corts o en parlament li donàs, que suppliquem sa Senyora sie sa mercè tornar les dites quantitats a la dita Ciutat si en la dita cort li és feta subvenció o donatiu com la dita Ciutat sie en gran necessitat.*



*Item com la dita Ciutat hare poder e facultat de executar los deutes deguts a la Ciutat, e per tant com los dits pahers han atener taula moltes quantitats se perden a la Ciutat, que suppliquem la dita Senyora Reyna sie sa mercè voler atorgar provissió a la Ciutat que ls pahers de execucions que facen per comuns, per mortitzacions o per qualsevol rahó, deute degut a la Ciutat, no sien tenguts tenir taula.*

*Item com per molts e diverses persones sien fets fraus en molts e diversos contractes, per donacions serteres per que sie proveyt que nenguna donació feta per persona de Leyda e lochs de la contribució e lochs del veynatge de aquella, no valgue, ni tengue, ni hage valor si donchs no seran infirada per jutge competent e nitimada e presentada al Racional e notari de la casa de la Paheria, e inserta en lo libre apellat de donacions de la dita casa, ans sie aguda per no feta, ni valegue ni tingue en ny fora en hi fins atant la dita presentació e inserta sien fetes.*

*Item com per privilegi atorgat a la Ciutat de Leyda, los ciutadans e habitants de Leyda e dels lochs de la contribució sien exemps de totes cenes de absència e de presència, e lo loch de Almacelles, vey e carrer de la dita Ciutat sie vexat e quistum any de poch temps ença és forçat de pagar Cinquanta sous de cena al Senyor Rey de Navarra persona que s'apelle de Governació contra lo dit privilegi perquè sie provehit que ls dits Cinquanta sous no sien exhigits del dit loch provant lo dit privilegi e tengut aquell juxta lur serie e tenor.*

*Item que ls dits honorables missatgers per part de la Ciutat suppliquen la Senyora Reyna que ates que en Pere Moliner és ciutadà de la present Ciutat e ha gran temps que sta pres, sie sa mercè en sa justícia haver lo per recomanat e fer li desempatxar la justícia. Et per semblant ne parlen ab lo Senyor bisbe e altres persones que ls porra puguen prestar favor al dit ffet e donen les letres per part dela Ciutat a la dita Senyora e bisbe de Leyda.*

*Item més supliquem la Senyora Reyna que attés que sa Senyora ha delliberat en son consell que na Sperança, muller d'en Ffrancesc Tora, de la present Ciutat, la qual gran temps ha sta presa en la presó comuna a instància de la muller d'en Ffrancesch Martí, juriste, ésser donada a certa caució e ésser treta de la presó en que stà. Et loch te de Cort a consell de son hom asprort ja sie la dita Sperança hage pofertes assats ydonees fermançes aquelles no vulle admetre ne traure la dita Sperança de la presó, que sie sa mercè manar al dit lochtinent que donades les fermances profertes luxe aquella de la presó e reijuxta la provissió de la dita Senyora Reyna.*

*Item que attés que mossen Ramon Gilabert, cavaller, és tengut de cert censal, an Pere Cortit, ciutadà de Leyda, que attés lur antiquitat e inòpia, supliquem la dita Senyora sie sa mercè voler manar al dit mossen Ramon que li face rahó del dit censal e per semblant ne parlen ab lo dit mossen Ramon Marant la vellesa e inòpia e com es ciutadà e de linatge notable e antich de aquesta Ciutat, e te una filla gran per maridar e molt ha que dotar, si del dit censal no.*

*Item com és les Corts celebrades en Çaragoça sie stat ordenat los florins no valer sinó deu sous, de que s' seguex gran dan a la cosa pública maiorment en aquesta Ciutat, com los studians e altres condicions de gens tenen florins e no troben que nengú los vulle cambiar, pertant supliquen la dita Senyora sie sa mercè voler en fer alguna deguda e breu provisió affi que les gents no stiguén en tanta confusió.*

*Item com moltes vegades s'esdenegue que gitats de pau e de treva stan presos en la presó comuna per gran temps, per tant com algú no y gose parlar, ni procurar per ells de que s' segueix molt gran dan supliquen la dita Senyora sie sa mercè que los pahers de Leyda e qualsevol habitants de la Ciutat si puguen rahonar e procurar per aquells seus incorriment de procés de factoria.*

*Item supliquen la dita Senyora Reyna que sie de sa mercè voler fer alguna deguda provisió en les suspites que quistum any les partides dels bandositats donen en les eleccions dels officis de la Ciutat, com se'n seguesque gran dan a la cosa pública. I per semblant la supliquen provehesos en lo fet de les bandositats, attés que en lo mes de juny primer vinent hixen les treves.*

*Item que ls dits honorables missatgers per virtut del dit Sagrament hi homenatge per ells presat no parlen ni procurén de nenguns affers que directament o indirectament toquen o preju-*

*diquen als erbatges del termens de la Ciutat. Ans de tot lur poder deffensen e mantenguen aquell contra totes persones qui ffessen lo contrari, tant com dure lo temps de sa missatgeria.*

*Item que ls dits missatgers a la fi del parlament o de les Corts haïen e sien tenguts portar e liurar a la Ciutat dins la Casa de la Paeria lo jorn que faran la relació, treslat se fahent capítols e tots actes que sien fets en la dita cort o parlament, com lo notari del braç Real l'age donar ffranch e quici a la dita Ciutat.*

## Bibliografia

ARNALL JUAN, M. J. *Lletres reials a la ciutat de Girona (1293-1515)*. Barcelona: Fundació Noguera, 2000. Vol. I.

BATLLE, C. *La crisis social y económica de Barcelona a medianos del siglo XV*. Madrid: CSIC, 1973.

BATLLE, C.; BUSQUETA, J. «Príncipe y ciudades en la corona de Aragón en el siglo XV». A: *Principi e città alla fine del Medioevo*. Comune San Miniato: Pacini Editore, 1996.

BISSON, T. N. *Al voltant de la institució de las Pau i el Poder*. Bellaterra, 1991.

CUADRADA, C. «Els greuges del Sagramental en les Corts catalanes (segles XIV-XV)». A: *Les Corts a Catalunya. Actes del Congrés d'Història Institucional*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1991.

Diversos autors. *Cortes de los antiguos reinos de Aragón y de Valencia y Principado de Cataluña*. Madrid: Real Academia de la Historia, 1912.

Diversos autors. *Pergamins, Catàleg de l'Arxiu Municipal de Lleida*. Lleida, 1998.

FONT I RIUS, J. M. «Estudi introductori». A: *Constitucions de Catalunya. Incunable de 1495, Textos jurídics catalans*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1988. Vol. IV/1.

GONZÁLEZ ANTÓN, L. «La Corona de Aragón: régimen político y Cortes. Entre el mito y la revisión historiográfica». A: *Anuario de Historia del Derecho Español*, LVI (1986).

GONZALVO, G. *La Pau i la Treva a Catalunya. Origen de les Corts Catalanes*. Barcelona: Edicions de la Magrana, 1986.

GONZALVO, G. *Les Constitucions de Pau i Treva de Catalunya (segles XI-XIII)*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1994.

GRAS I D'ESTEVA, R. *La Paeria de Lleida. Notes sobre l'antiga organització municipal de la ciutat (1149-1707)*. Lleida, 1911.

MUÑOZ, R. M. «Las ciudades y las Cortes: la presencia de las oligarquías urbanas en las Cortes de Alfonso el Magnánimo». A: *XVII Congrés d'Història de la Corona d'Aragó*. Barcelona-Lleida, 2000. Vol. III.

MUÑOZ, R. M.; PINILLA, R. «Les Municipalités et leur participation dans les Cortès valenciennes de l'époque forale». A: *Parliaments, Estates and Representation*. Vol. 13, núm. 1 (1993).

PALOS, J. L. «Un sector específico de diputados: los síndicos municipales y capitulares». A: *Les Corts a Catalunya. Actes del Congrés d'Història Institucional*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1991.

PALACIOS, B. «La representación municipal en Cortes. Estudio de la figura del procurador de Zaragoza a medianos del siglo XV». A: *La ciudad hispánica durante los siglos XIII al XVI*. Madrid: Universidad Complutense, 1985. Vol. II.

RYDER, A. *Alfonso el Magnánimo, rey de Aragón, Nápoles y Sicilia: 1396-1458*. València: Alfons el Magnànim, 1992.

SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M. (ed.). *Fiscalidad real y finanzas urbanas en la Cataluña medieval*. Barcelona, 1999.

SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.; ORTÍ, P. *Corts, parlaments i fiscalitat a Catalunya: els capítols del Donatiu (1288-1384)*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1997.

SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.; ORTÍ, P. «La Corona en la génesis del sistema fiscal municipal en Catalunya (1300-1360)». A: *Col·loqui Corona, Municipis i Fiscalitat a la Baixa Edat Mitjana*. Lleida: IEI, 1997.

SANS TRAVÉ, J. M. (dir.). *Dietaris de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1994. Vol. I.

SOBREQUÉS, J. *El pactisme a Catalunya*. Barcelona: Edicions 62, 1982.

TURULL, M. *La configuració jurídica del municipi Baix-Medieval. Règim municipal i fiscalitat a Cervera entre 1182-1430*. Barcelona: Fundació Noguera, 1990.

TURULL, M. «Síndicos a Cortes. Perfil social, político e institucional de los representantes ciudadanos a Cortes y parlamentos en Cataluña (1333-1393)». A: *XVII Congrés d'Història de la Corona d'Aragó*. Barcelona-Lleida, 2000. Vol. III.

UDINA, A. «El Braç Reial a les Corts Catalanes durant el regnat del Magnànim». A: *XVII Congrés d'Història de la Corona d'Aragó*. Barcelona-Lleida, 2000. Vol. III.

VALDEÓN, J. *Los Trastámaras. El triunfo de una dinastía bastarda*. Madrid: Temas de Hoy, 2001.

VICENS VIVES, J. *Els Trastàmares (segle XV)*. Barcelona: Vicens Vives, 1969.

## *Prosopography and methods for the study of Scottish Parliamentary Committees, 1639-1651*

JOHN R. YOUNG, *University of Strathclyde*

‘Between 1639 and 1651 the Scottish Parliament sat more frequently and for longer terms than in any other period of its existence, and its system of committees underwent a rapid and important development.’<sup>1</sup>

These were the words of Professor Robert Sangster Rait, the late Historiographer-Royal for Scotland, written in 1924. Rait’s book, *The Parliaments of Scotland*, has remained the standard work on the pre-1707 Scottish Parliament. Until relatively recently, the History of the Scottish Parliament was regarded and treated as a dead topic. In this respect, Scottish parliamentary history has a lot of catching up to do with the parliamentary histories of its English and continental European counterparts. Scholarly analysis of parliamentary committees is an important feature of the new dynamism in the study of Scottish parliamentary history. As Rait noted above, committees played an important role in the life and activities of the Scottish Parliament between 1639 and 1651. The parameters and chronology of this time period relate to the era of the British Civil Wars when the Scottish Parliament came under the control of the Scottish Covenanting movement in the latter’s struggle with Charles I. Parliament met on a frequent basis during these years; 1639-41 (three sessions), 1644-47 (the First Triennial Parliament with six sessions) and 1648-51 (the Second Triennial Parliament with eight sessions). In addition, Conventions of Estates were held in 1643 and 1644. Conventions did not have full parliamentary powers and they usually met for taxation purposes or in times of extraordinary crisis. The Conventions of 1643-44 took the decision to intervene militarily in the English Civil War and thereafter to prepare the military logistics of invasion (as well as dealing with an internal Royalist rising in Scotland), prior to the meeting of the First Triennial Parliament in Edinburgh on 4 June 1644. A new system of parliamentary committees developed during these years (1639-51) which played an important role in the wider theme of the Covenanting administration of Scotland. This system was based on session committees and interval committees. Session committees sat during parliamentary sessions and interval committees sat between parliamentary ses-

1. R.S. RAIT, *The Parliaments of Scotland* (Glasgow, 1924), 374.

sions and/or between Parliaments. This system developed in the June 1640 parliamentary session and remained the norm for the remainder of the period. It replaced the earlier system adopted in the Parliaments of 1621 and 1633 which had been dominated by the standing committee known as the Lords of the Articles. This committee had been particularly controversial in these earlier Parliaments and its reform or abolition was one of the main parliamentary reform objectives of the Scottish Covenanters in the late 1630s.<sup>2</sup>

The Scottish Parliament was a single-chamber institution which consisted of different estates.<sup>3</sup> These estates consisted of the clergy (clerical estate), the nobility (noble estate), the barons/shire commissioners and the burgesses/burgh commissioners. In 1640 this situation was redefined as part of the Covenanting revolution. The clerical estate in the Scottish Parliament was abolished on 2 June 1640 with the passing of the Act anent the Constitution of this Parliament and all subsequent Parliaments. This legislation stated that the 'true estates of this kingdom' consisted of the nobility, the barons (shire commissioners) and the burghs. From 1640 to 1651 the estates of the Scottish Parliament therefore consisted of these three estates. The clerical estate was not reintroduced back into the Scottish Parliament until the 1662 session of the Restoration Parliament (which met over three sessions between 1661 and 1663), but it was eventually abolished as part of the 'Glorious' Revolution settlement in Scotland in 1689-90. The clerics (bishops and archbishops) had played an influential role in the election of the Lords of the Articles in the Parliaments of 1621 and 1633. Membership of the Lords of the Articles was closely regulated and the committee had its own electoral procedure. The clerical estate (which consisted of eight members) elected eight nobles to the committee. In turn these eight nobles then elected the eight clergy. This combined group of sixteen nobles and clergy then elected the eight barons/shire commissioners and eight burgesses. The King's Commissioner to Parliament (who convened Parliament on behalf of the monarch when he was not present) then nominated the eight Officers of State to the Articles. Officers of State were crown appointees, such as Lord Advocate or Treasurer, and their number had been restricted to eight by legislation of 1617. Total membership of the Articles therefore amounted to 40. The Lords of the Articles have been traditionally regarded as a central parliamentary vehicle for the imposition of the crown's managerial agenda on the Scottish Estates, although recent revisionist research has begun to portray them in a more favourable light. The Articles were distinctly unpopular in the Coronation Parliament of 1633 and it is quite clear that the Covenanters sought their reform or abolition.<sup>4</sup> This took place on 6 June 1640 with the passage of the Act

2. See J.R. YOUNG, *The Scottish Parliament 1639-1661: A Political and Constitutional Analysis* (Edinburgh, 1996).

3. See, for example, J. GOODARE, 'The Estates in the Scottish Parliament, 1286-1707', in C. JONES (ed), *The Scots and Parliament* (Edinburgh, 1996), 11-32.

4. J.R. YOUNG, 'The Scottish Parliament and the Covenanting heritage of constitutional reform', in A.I. MACINNES & J. OHLMEYER (eds), *The Stuart Kingdoms in the Seventeenth Century* (Dublin, 2002), 226-227. For a recent new interpretation of the Articles, see A. MACDONALD, 'Deliberative processes in Parliament, c.1567-1639: multi-cameralism and the Lords of the Articles', *The Scottish Historical Review* [hereafter *SHR*], 2002.

anent the Choosing of Committees out of every Estate. By this point, the Estates had already been constitutionally redefined with the legislation of 2 June. The Act anent the Choosing of Committees out of every estate stated that each of the redefined estates was to elect its own representatives to parliamentary committees. In addition, the use of a Committee of Articles/Lords of the Articles was deemed to be optional and not mandatory. Thus, the legislation stated that

All subsequent parliaments may according to the importance of affaires for the tyme either choose or not choose severall Committies for Articles as they shall thinke expedient.<sup>5</sup>

It was also stated that these committees, if employed, were to be restricted to preparatory powers. They were to be limited to dealing with issues presented in open Parliament and they were to be compelled to report all their deliberations back to the Estates for discussion before voting. Furthermore, all voting on legislation prepared by any such committee/committees was to take place in open Parliament.<sup>6</sup> Power was now to be invested in the Estates and the Articles, as they had existed in 1621 and 1633, were now redundant and were essentially abolished. One contemporary commentator, Sir James Balfour, described the legislation of 6 June 1640 as ‘the first positive law for committees.’<sup>7</sup> A new committee system, based on session and interval committees, therefore developed in place of the Articles. The frequency of Parliaments and the various commitments of the Scottish Covenanters on a British basis meant that substantial numbers of committees were appointed over the period. The Triennial Act of 6 June 1640 legislated for regular Parliaments in Scotland by stating that a ‘full and frie’ Parliament was to be held at least every three years.<sup>8</sup>

### **Prosopography and committee membership (session and interval), 1639-51**

As part of a wider study on the theme of the Covenanting government and administration of Scotland, I am in the process of developing a prosopographical project focusing on individual membership of parliamentary committees for 1639-51. Based on the nature of surviving records, the main project objectives are the systematic collection of committee membership data for the period and the creation of a database with details of committee membership for every Member of Parliament, 1639-51. It is hoped that this database can be used as a model for future research into parliamentary committee membership for the Restoration Parliaments and Conventions, 1661-1686, and the 1689 Convention and the Parliaments of 1689-1702 and 1703-1707. For the 1639-51 project, separate fields will be created for each Member, with details of name/title, constituency (for shire and burgh commissioners) and separate fields for session and interval committees with defined remits (such as constitutional, political, economic, social, religious, military and foreign policy). The

5. C. INNES & T. THOMSON (eds), *The Acts of the Parliaments of Scotland* [hereafter APS], twelve volumes (Edinburgh, 1814-75), V, 278-279.

6. Ibid.

7. Sir James BALFOUR, *Historical Works*, four volumes, J. HAIGH (ed), (Edinburgh, 1824-25), II, 374.

8. APS, V, 268.

intended outcome is the publication of a volume, with an edited introduction, followed by a breakdown of each Member for each of the parliamentary estates, and appendices with a summary of empirical data (such as actual attendance at specific committee diets) where appropriate. As well as making a useful addition to Scottish parliamentary history of the period, it will also provide a useful tool for other scholars and students of the Covenanted movement. For example, one of the Members of Parliament for the burgh of Glasgow was George Porterfield. Porterfield served on a number of parliamentary committees, including the witchcraft committee of May 1650.<sup>9</sup> Scotland was one of the main areas of the witch-hunt in early modern Europe with several national hunts. There was a large-scale national witch-hunt in 1649-50 and Porterfield was one of the Members of Parliament who was responsible for the development of a witch-hunt policy in Scotland. Having identified the membership of the 1650 parliamentary witch-hunt committee, it is now possible for scholars of the witch-hunt in Scotland to research into the activities of those parliamentary members. Were these Members of Parliament active in witch-hunting in their own localities, in addition to developing policy in the Edinburgh Parliament?

This prosopographical project should make a welcome addition to the historiography of the Scottish Parliament during the rule of the Covenanters, especially given the frequency of parliamentary meetings and the number of committees established. It was noted at the outset of this paper that Robert Rait's work, *The Parliaments of Scotland* (1924) still remains the most authoritative work to date. Yet, at the outset of his book, Rait openly stated that:

H.M. Register House in Edinburgh contains stores of MS. [manuscript] material which must be rendered available in printed form before they can be efficiently utilised for purposes of historical investigation. I have therefore published my conclusions as they are, but no-one is more fully aware than myself that this book must suffer – in addition to my own personal shortcomings – from the imperfections of any pioneer work. I hope that it may serve to advance the study of a neglected topic and may stimulate students to undertake some of the vast amount of research which is still necessary...<sup>10</sup>

Rait's reluctance to undertake detailed manuscript analysis was noted by contemporary historians of his time. In a review of Rait's book in *The Scottish Historical Review* in 1925, Professor Tout stated that:

The chief limitation of the book is frankly confessed at the outset. Professor Rait does not seem to have extended his investigations far beyond the printed sources ... Our author seems content with the doctrine that manuscripts must be printed before they can be efficiently utilised for purposes of historical investigation. This is rather an old-fashioned view to take of the use of manuscripts.<sup>11</sup>

9. For information on George Porterfield, see YOUNG (ed), *The Parliaments of Scotland. Burgh and Shire Commissioners*, volume two, 568-569, and J. GOURLAY (ed), *The Provosts of Glasgow 1609-1832* (Glasgow, 1942), 16-18. For Porterfield's inclusion on the 1650 witchcraft committee, see APS, VI, ii, 565-566.

10. RAIT, *The Parliaments of Scotland*, vii-viii.

11. Review of *The Parliaments of Scotland* by Professor TOUT, *SHR*, 22, (1925), 95-96.



A similar criticism could be made against Charles Sanford Terry's *The Scottish Parliament: Its Constitution and Procedure 1603-1707* (Glasgow, 1905), which also avoided the use of a large amount of manuscript material. In spite of Rait's call for more original research into Scottish parliamentary history, this remained largely uncharted territory until relatively recently. An important prosopographical contribution came in 1992-93 with the two volumes edited by Margaret D. Young, *The Parliaments of Scotland. Burgh and Shire Commissioners* (Edinburgh, 1992-93), which was published by Scottish Academic Press on behalf of the Scottish Committee on the History of Parliament. Having taken over fifty years to complete, this important contribution provides biographical details of the shire commissioners and the burgh commissioners. One of the major drawbacks of this work, however, is that it only provides limited committee membership details. In this respect, it is not authoritative. Nor is it consistent for every member in terms of the limited committee details given. A limited number of manuscript committee registers have been transcribed and edited with an introduction by Professor David Stevenson. In *The Government of Scotland Under the Covenanters 1637-1651*, published by the Scottish History Society in 1982, five separate committee registers are published. These date from 1645-51 and they are listed as part of appendix one.

### **Source material for the prosopographical study of parliamentary committees, 1639-1651**

Source material for this project will be drawn primarily from the volumes covering the period 1639-51 of the printed *Acts of the Parliament of Scotland*, which were transcribed and published in the nineteenth century. This will be complemented by the updated and modernised version being created by the History of the Scottish Parliament project at the University of St Andrews. Important manuscript material is located in the National Archives of Scotland in Edinburgh. The collection of supplementary parliamentary papers consist of manuscripts which were not used or had not been located at the time of the nineteenth century transcription and publication. This collection has some material relating to the minutes and records for some session and interval committees, although this is small given the amount of session and interval committees appointed over the period. A far larger collection, however, relates to the survival of the manuscript registers of the most important interval committee of the Scottish Parliament, namely the Committee of Estates.

Despite the creation of a large number of committees, surviving material is negligible. Where manuscript registers do survive, they relate to interval committees. Even within this category, they are primarily those of the Committee of Estates and even here they are registers of the Edinburgh section or home section of the Committee of Estates (see appendices one and two). The main value of committee material in the nineteenth century published parliamentary records relates to membership, where details of members nominated to committees are given at the time when a committee was formed and when later membership additions were made or when official commissions for committees were renewed at a later date. Sometimes details are given of a committee or committee spokesman reporting back to



Parliament, but committee minutes are not available to see what a committee actually did or to chart authoritatively membership attendance at committees. *The Acts of the Parliaments of Scotland* for the later seventeenth century, however, contain records of some committee proceedings, such as the Committee of Estates appointed in 1689.<sup>12</sup> The minutes of the 1639 Lords of the Articles are printed in the appendix to volume V of *The Acts of the Parliaments of Scotland*. The minutes cover the period from 4 September to 24 October and they have remained largely unexplored by scholars of the Covenanting movement in general and historians of the Scottish Parliament in particular. The detailed minutes provided a wealth of detailed information relating to political, socio-economic and ecclesiastical issues. They reveal that a significant amount of legislation which was later enacted in the later parliamentary sessions of 1640-41 and at later dates in the 1640s had already been prepared and discussed in the 1639 Articles. Study of the 1639 Articles has traditionally focused on the clash between the Covenanters and the King's Commissioner, John Stewart, first Earl of Traquair, over the method of electing the Articles and the fact that the parliamentary session was prorogued by Traquair (illegally in Covenanting eyes) in face of the political onslaught unleashed by the Covenanters. There has been less focus, however, on what the Articles actually *did* during the 1639 session in relation to the minutiae of domestic issues (such as education, the regulation of market fairs and the funding of churches and the payment of ministers' stipends [salaries]). In short, concentration of the major political and constitutional issues in the 1639 Parliament, important as they were, has led to a neglect of less 'exciting' domestic issues.<sup>13</sup> The minutes also provide a record of issues which specific members of the Articles were sometimes delegated or instructed to deal with. An individual member might be given a specific issue to deal with and then report back to the Articles.<sup>14</sup>

### **Parliamentary rolls and prosopography**

One useful feature of *The Acts of the Parliaments of Scotland* from a prosopographical perspective is that of 'parliamentary rolls'. 'Parliamentary rolls' are the official terminology of the pre-1707 Scottish Parliament. They indicate the parliamentary membership on the opening day of a parliamentary session and they are therefore a useful tool for identifying Members of Parliament and for charting membership over different parliamentary sessions and between Parliaments. This is par-

12. APS, IX, appendix, 2-38.

13. APS, V, xvii-xx, appendix, 593-616; D. STEVENSON, *The Scottish Revolution 1637-44. The Triumph of the Covenanters* (Newton Abot, 1973), 166-176; A. I. MACINNES, *Charles I and the Making of the Covenanting Movement 1625-1641* (Edinburgh, 1991), 194; RAIT, *The Parliaments of Scotland*, 64-65, 374-376; YOUNG, *The Scottish Parliament*, 1-18, also concentrated on the political and constitutional issue, although the wider issues are commented on in footnote 23. Recent research of mine has looked at the Scottish Parliament and godly legislation, 1639-51. It includes discussion of godly legislation prepared in the 1639 Articles which was enacted at later dates, 1640-51. See J.R. YOUNG, 'The Covenanters and the Scottish Parliament 1639-1651: the rule of the godly and the second Scottish Reformation' in E. BORAN & C. GRIBBEN (eds), *Enforcing Reformation: Ireland and Scotland 1560-1690* (forthcoming, 2003-4).

14. APS, V, xvii-xx, appendix, 593-616.

ticularly useful for analysing the politics of the Covenanting movement during a period when Parliament sat on a regular basis.<sup>15</sup> With the exception of the rolls of the 1644 Convention of Estates, all the parliamentary rolls for 1639-51 relate to the opening day of the session and therefore it is not possible to definitively chart attendance over a session. For the 1644 Convention, however, this is not the case as there are ten parliamentary rolls covering the duration of the Convention from 3 January to 3 June 1644.<sup>16</sup> As the first session of the First Triennial Parliament convened on 4 June 1644, it is possible to analyse membership trends between the 1644 Convention and the 1644 Parliament.<sup>17</sup> Using the parliamentary rolls, it is therefore possible to analyse individual membership for each of the three estates as well as comparing attendance analysis data for each estate over different parliamentary sessions and Parliaments and between estates. Summarised data for each MP can be incorporated into the database. For example, Archibald Campbell, eighth Earl and first Marquis of Argyll, is recorded in all parliamentary rolls for the nobility in the 1639-41 Parliament and the 1643 Convention of Estates. The same trend is apparent for John Semple, MP for the burgh of Dumbarton, whereas the two MPs for the shire of Fife, Sir Thomas Morton of Cambo and William Rigg of Ethernie, are recorded in all the rolls of the 1639-41 Parliament, but not the 1643 Convention. Closer analysis reveals that in the 1643 Convention Fife was represented by two different MPs, namely Sir Arthur Erskine of Scottiscraig and Sir Michael Balfour of Denmilne.<sup>18</sup>

### The Committee of Estates

The Committee of Estates was constitutionally formed as a parliamentary committee on 8 June 1640, in the parliamentary session of 2-11 June 1640 which asserted the rights of the Scottish Estates over Charles I's royal prerogative. The Committee of Estates had its origins in the 'Tables' of 1637-38, the body which provided the organisational leadership of the Covenanting movement. Designed initially as a 'temporary expedient' to deal with the needs of the Second Bishops' War against Charles I in the summer of 1640, it became a central feature of the Covenanting administration of Scotland. The initial structure of the 1640 Committee of Estates was a two-tier structure consisting of an Edinburgh section (home section) and an army section to accompany the Covenanting army into England.<sup>19</sup> By 1645-46 this sectional structure was based on an Edinburgh section, an army section (Scotland), an army section (England), an army section (Ireland) and a diplomatic section (London). This was based on the political and military circumstances of the time.<sup>20</sup> The standard model remained the two-tier structure envisaged in 1640. Committees of

15. See J.R. YOUNG, 'Seventeenth-Century Scottish Parliamentary Rolls and Political Factionalism: The Experience of the Covenanting Movement', *Parliamentary History*, volume 16, part 2, (1997), 148-170.

16. APS, VI, i, 60, 61, 63, 69, 71, 73, 83-4, 93.

17. YOUNG, *The Scottish Parliament*, 90.

18. APS, V, 251-252, 258-259, 300-301, 302, 303-304, 305-306, 308, 331-332; APS, VI, i, 3-4.

19. APS, V, 282-284.

20. J.R. YOUNG, 'The Scottish Parliament and the War for the Three Kingdoms, 1639-1651', *Parliaments, Estates and Representation*, 21, (2001), 103-123.

Estates could vary in size. The smallest Committee of Estates appointed was that of 11 May 1648, based on eight members per estate and three supernumeraries, giving a total of 27 members, whereas the largest Committee of Estates appointed was that of 3 June 1651. This consisted of 42 members per estate, the general officers of the army and five additional supernumeraries, giving a total of circa 140 members.<sup>21</sup>

Twelve original manuscript registers and one minute book of the Committee of Estates are located in the PA. 11 collection, Registers and Minute Books of the Committee of Estates. Edinburgh University Library Special Collections Unit has a collection Dc 4.16, Transactions of the Committee of Estates of Scotland, 1640-41, although this takes a different format from the PA. 11 collection in the National Archives. These registers are listed in appendix one.

### **Prosopography and manuscript committee analysis Membership of committees**

With the development of the system of session and interval committees in the parliamentary sessions of 1640-41, in tandem with Parliament undertaking a significant amount of business, came instructions for procedural regulation in the House. Legislation of 2 June 1640 had already empowered the Estates to elect their own representatives to committees. Some further developments took place in 1641 and 1644. On 16 July 1641 a session committee was established to decide on the appropriate procedures for regulating the orders of the House. By 19 July thirteen articles for ordering the House had been agreed on. Article One emphasised the nature of the redefined Estates by stressing that only Members of Parliament could remain in the House when the Estates were in session. On the other hand, Article Two permitted the attendance of the members of the Committee of Estates. Further procedural rules were issued on 19 August 1641. All Members of Parliament were granted the right to attend and sit on any parliamentary committee. Any Member of Parliament could be called on to participate in committee proceedings.<sup>22</sup>

Membership of parliamentary committees was later regulated by legislation passed on 26 July 1644 by the First Session of the First Triennial Parliament, three days before the end of the parliamentary session. This legislation, the act anent the choosing of commissioners out of the Members of Parliament, laid down several conditions for the election of shire and burgh commissioners to committees. Lists were to be drawn up and committee membership for shires and burghs was to be based on these lists. The shires and burgh estates were to elect their representatives on these lists. If any of the other estates wanted names added to the list, then additions could only be made from the current parliamentary membership or from those who met the criteria for parliamentary representation for the relevant estate. Furthermore, such additions would only be allowed if they were approved by the current parliamentary commissioners. Moreover, if any of the additions were not current Members of Parliament, then 24 hours notice had to be given to the relevant estate or

21. STEVENSON, *Government of Scotland Under the Covenanters*, xl.

22. APS, V, 312-314; Young, *The Scottish Parliament*, 31, 41-42.

estates for approval or non-approval. Any of the three estates was allowed to add to the lists of the other two.<sup>23</sup> This was already in practice by 5 July when all three estates had made additions. Several trends are apparent here. Noble representatives made additions to the burghess lists. Robert Balfour, second Lord Burleigh, added Alexander Douglas (Banff) to the burghess list. Another member of the noble estate, John Hamilton, first Lord Bargany, added John Semple (Dumbarton) to the burghess list. Another trend is that of a shire commissioner adding another shire commissioner to the shire commissioners list. Thus, Sir James MacDowall of Garthland (Wigtown) added Sir William Cochrane of Cowdoun (Ayrshire) to the shire commissioners' list. A further trend is of burgesses making additions to the shire commissioners' list. Sir John Smith (Edinburgh) added George Dundas of Manor (Linlithgowshire) to that list. Patrick Leslie (Aberdeen) added Sir William Forbes of Craigivar (Aberdeenshire) to the shire commissioners' list.<sup>24</sup> By the end of the 1644 parliamentary session, therefore, the issue of the inclusion on non-Members of Parliament had been dealt with. Non-MPs could be included on committees but *only* if they were qualified for election as MPs (that is, their status was conformable to rules for election as a burgh commissioner or shire commissioner) *and* they had also been approved by the estate in question. Thus a non-Member of Parliament could be included on committees if he met regulations for parliamentary membership and he had been approved by the shire commissioners or the burgh commissioners. The terms and conditions for the election of shire and burgh commissioners to committees were controversial. According to one contemporary commentator, Sir James Balfour, the act of 26 July 1644 was only passed after a continuation and a 'longe debait' between the nobility and the other estates. The noble estate regarded the act as 'ane directe violatiōne of the liberties of parliament',<sup>25</sup> but they failed to prevent the passage of the act, indicating that it was the votes of the shires and burghs which drove the legislation clear. In terms of the dynamics between the parliamentary estates, it is clear that the shires and burghs had asserted, and secured, their rights to choose their own members of parliamentary committees. It may also indicate a reaction against attempted noble interference in the choice of shire and burgh members to committees.

Detailed study of the membership and operation of parliamentary committees throughout the period indicates that the shires and burghs provided the backbone of committee membership.<sup>26</sup> A significant number of lairds/gentry (71%) and burgesses (64%) appointed to parliamentary interval committees at the end of the 1644 parliamentary session were not Members of Parliament.<sup>27</sup> Throughout the period

23. RAIT, *The Parliaments of Scotland*, 379-380; STEVENSON, *Government of Scotland Under the Covenanters*, xxxix.

24. APS, VI, i, 215; Balfour, *Historical Works*, III, 238.

25. BALFOUR, *Historical Works*, III, 238.

26. See YOUNG, *The Scottish Parliament*. J.R. YOUNG, 'The Scottish Parliament 1639-1661: A Political and Constitutional Analysis' (University of Glasgow, PhD thesis, three volumes, 1993) covers this empirically in some detail.

27. YOUNG, *The Scottish Parliament*, 100.

to 1651, it is the case that session committees were generally staffed by MPs. Interval committees had a far higher proportion of non-Members of Parliament (who can be defined as such according to whether or not they were current Members at the time of the initiation of the relevant committee). Surviving manuscript registers are primarily those of the Committee of Estates. In common with parliamentary interval committees in general, membership of the Committee of Estates was not restricted to Members of Parliament, nor was it restricted to the membership as per the original date of commission. David Stevenson has observed that interval committees can be defined essentially as 'committees of estates' as opposed to 'committees of parliament' if the latter definition is 'confined to bodies composed entirely of members of parliament.'<sup>28</sup>

### **Supernumeraries**

Supernumeraries represented a further element to membership of parliamentary committees. Various categories of supernumeraries can be identified and they can be interpreted as an additional group added to the membership of committees. They were mostly used on interval committees. The Chancellor was supernumerary on all committees in an ex officio manner. Other supernumerary officials could be added according to the function of committees.<sup>29</sup> Sir Alexander Gibson of Durie, as Clerk Register, was included as a supernumerary in an executive capacity on the Committees of Estates of 8 March 1645, 3 February 1646, 20 March 1647 and 11 May 1648.<sup>30</sup> Supernumeraries were often included in a military capacity. They obviously had an important role to play given the military commitments of the Covenanters on a British basis throughout the period. Alexander Leslie, first Earl of Leven, Lord General, and James Livingstone, first Earl of Callander, Lieutenant General, were appointed as supernumeraries on the Committees of Estates of 26 July 1644, 8 March 1645, 3 February 1646 and 20 March 1647. 'General officers' of the armed forces were included as supernumeraries on the Committees of Estates of 7 August 1649, 30 December 1650 and 31 March 1651. Although the designation of 'general officers' was used when listing supernumeraries in the parliamentary commissions, only the most important officers usually attended, or were intended for inclusion, such as the Lord General, Lieutenant Generals, Major Generals, General of Artillery and Commissary General. In 1649-50, during the period of a radical Covenanting regime with limited noble support, more junior officers attended committee meetings. These were mostly men who held the office of Quartermaster General. Thirty-two sederunts of the Committee of Estates established on 7 August 1649 are recorded between 10 August and 27 August 1649. William Stewart, Quarter-Master General, attended 23 of these 32 diets (72%). He also attended 10 out of 17 diets listed between 4 December 1649 and 26 February 1650. A related category of supernumer-

28. STEVENSON, *Government of Scotland Under the Covenanters*, xxxix-xl.

29. STEVENSON, *Government of Scotland Under the Covenanters*, xxxviii.

30. APS, VI, i, 380-383, 570-571, 766-767; APS, VI, ii, 69-71.

ary was that of a military-fiscal role. For example, Sir Adam Hepburne of Humble, Treasurer of the Armies, was included as a supernumerary on the Committee of Estates of 3 February 1646. Sir John Weymes of Bogie, Commissary General, was included on the Committee of Estates of 20 March 1647 and 11 May 1648 in this capacity, as was Sir James Stewart on the Committee of Estates of 7 August 1649 (Stewart was the Commissary General at that point). Sir Daniel Carmichael of Hyndford, Treasurer Depute, on the Committee of Estates of 31 March 1651.<sup>31</sup>

Supernumeraries could also be employed in a supplementary role in terms of increasing representation for each of the estates, predominantly on interval committees. Nobles, barons and burgesses could be included to boost the overall membership per estate, but without any defined specialist executive, military or financial function.<sup>32</sup> Finally, supernumeraries could be employed in a *combination* of some of the above roles, such as in a specialised executive, military or financial capacity *and* in a *supplementary* role. Lord Advocate Thomas Nicholson, Sir Archibald Johnston of Wariston, Clerk Register, and Sir Daniel Carmichael of Hyndford, Treasurer Depute, all of whom were included as supernumeraries on the Committee of Estates of 30 December 1650, come into this category.<sup>33</sup>

The position of 'supernumerary' therefore offered a degree of flexibility in the employment of personnel on interval committees, usually the Committee of Estates. It provided an administrative function for the specialisation of task and demarcation of duties for Covenanting administrative centralisation, which has been defined by Allan Macinnes as 'oligarchic centralism'.<sup>34</sup> Within the latter context, it was related to executive managerial control. The above criteria also correspond with David Stevenson's model of 'general supernumeraries' and 'estate supernumeraries'. General supernumeraries were included due to the nature of offices held or specialist expertise, whereas estate supernumeraries constituted a supplementary body of personnel who could be added by Parliament to the committee membership lists of each of the estates.

### Executive control and presidential functions

Parliamentary committees, especially interval committees, often had a preses or President. It is important to note, however, that this was distinct from the formal office of President of Parliament. The office of President of Parliament was created at the outset of the June 1640 session, in response to the fact that Charles I refused to

31. STEVENSON, *Government of Scotland Under the Covenanters*, xxxvii; APS, VI, I, 212-213, 380-383, 570-571, 766-767; APS, VI, ii, 536-537, 631-633, 662-663; NAS PA. 11/8, Register of the Committee of Estates, January-November 1649, folios 99 +; NAS RH2/1/42, Transcripts of the Committee of Estates, 4 December 1649 – 26 February 1650, folios 1-173.

32. STEVENSON, *Government of Scotland Under the Covenanters*, xxxviii.

33. APS, VI, ii, 631-633.

34. A.I. MACINNES, 'The Scottish Constitution, 1638-1651: The Rise and Fall of Oligarchic Centralism', in J. MORILL (ed.), *The Scottish National Covenant in its British Context 1638-51* (Edinburgh, 1990), 106-133.



send a King's Commissioner to convene Parliament on his behalf (because he believed that the meeting of the Estates was an illegal act). The first President was Robert Balfour, second Lord Burleigh, and he was elected by the Estates. This marks an important constitutional change from the appointment of a King's Commissioner, appointed by the monarch to convene Parliament on behalf of the Crown, and the right of the Scottish Estates to elect their own President. The election of a President became a standard procedure at the beginning of each parliamentary session. Towards the end of the 1641 Parliament, the Estates passed an Act anent the President of Parliament. Its procedures for electing a President were thereafter followed on 4 June 1644 in the First Session of the First Triennial Parliament. Further innovation took place in January 1645 with the appointment of a Vice-President, although this was due to extraordinary circumstances in the fact that the elected President, John Maitland, first Earl of Lauderdale, became seriously ill (and died shortly afterwards).<sup>35</sup> The Chancellor traditionally presided in Parliament, but the Covenanters separated the two offices. Thus the office of Chancellor and that of President of Parliament were distinct offices. This was also applied to John Campbell, first Earl of Loudoun, who presided in the first six sessions of the Second Triennial Parliament (1648-51). Although he was Chancellor at this point, he became President through the election of the Estates and not because he was Chancellor.<sup>36</sup>

On 10 January 1645 the Second Session of the Second Triennial Parliament issued instructions relating to the President of Parliament and committee proceedings. Legislation enacted three days into the session, which had been sitting since 7 January, stated that the President of Parliament was to sit and vote on all parliamentary committees. He was also to preside at meetings when present.<sup>37</sup> Theoretically, this indicates that the President of Parliament was the President of all committees, although there were clear drawbacks to this with the way in which the Committee of Estates, the most important parliamentary interval committee, operated in 1645-46. As the parliamentary session was relatively young at this point, the legislation may be interpreted as applying specifically to session committees. The lack of surviving registers for session committees makes this a moot point, however. Constitutionally, by legislation of 10 January 1645, the President was to preside at all committee meetings, although in reality this became impractical in terms of the operation of interval committees, especially the Committee of Estates.

Where various sections of a unitary Committee of Estates were formed, then it became standard procedure for each section to have its own preses/President. Presidential tenure of all sections by a single person was impracticable where different sections were on military operations in England, Scotland and Ireland, as well as

35. APS, VI, i, 288-96, 95-96; Young, *The Scottish Parliament*, 90-91, 113-114.

36. STEVENSON, *Government of Scotland Under the Covenanters*, 175-176.

37. YOUNG, *The Scottish Parliament*, 118. In terms of the operation of the Committee of Estates and supernumeraries, John Lindsay, Earl of Crawford-Lindsay, as President of Parliament, was included as a supernumerary on the Committees of Estates of 3 February 1646 and 20 March 1647 (APS, V, i, 570-571, 766-767).

having a central executive based usually in Edinburgh (the Edinburgh section). Hence, John Campbell, first Earl of Loudoun was the nominal President of the Edinburgh section, the army section (England) and the army section (Scotland) of the Committee of Estates established on 8 March 1645. Formal provision was made, however, to deal with Chancellor Loudoun's absence from any one section at any given time. In such instances, John Elphinstone, second Lord Balmerino was to preside in the Edinburgh section, Archibald Campbell, eighth Earl and first Marquis of Argyll was to preside in the army section (England) and John Lindsay, Earl of Crawford-Lindsay, current President of Parliament, was to preside in the army section (Scotland). Where neither Chancellor Loudoun nor the substitute Presidents were in attendance, then each section was empowered to elect its own President at any given diet.<sup>38</sup> Sixty sederunts are recorded for the Edinburgh section of the Committee of Estates appointed on 8 March 1645. These date from 13 March (although the committee first met on 10 March) to 2 July 1645, prior to the meeting of the Third Session of the First Triennial Parliament on 8 July. Loudoun did not attend any of these diets. Balmerino presided at 26 diets. In his absence, Argyll presided at five diets. In addition, John Kennedy, sixth Earl of Cassillis presided at six diets and Alexander, fifth Lord Elphinstone presided at one diet when Balmerino was not present.<sup>39</sup>

### Quorums

Parliamentary committees were governed by quorum regulations during this period. These usually took two forms. Firstly, a minimum total membership was specified. Secondly, a minimum attendance per estate was also specified. An example relating to the Committee of Estates established on 20 March 1647 by the Sixth Session of the First Triennial Parliament highlights these features. Specified membership of the committee consisted of 26 nobles, 25 barons/gentry and 25 burgesses (76 members in total). Quorum regulations for this committee required a minimum attendance of nine members in total, with a minimum of two members per estate required to be in attendance. These attendance regulations were met at a total of 107 sederunts recorded between 29 March 1647 and 28 February 1648.<sup>40</sup> In addition, quorum regulations were provided for distinct sections of Committees of Estates. This applied to the Committee of Estates appointed on 26 July 1644, for example. Quorum levels for the Edinburgh section of the Committee of Estates were set at a total membership of seven, with one per estate required to be present. The army section of the committee required a minimum total membership of five, with one per estate required to be present. The Edinburgh section consisted of 13 nobles, 21

38. APS, VI, i, 380-383.

39. NAS PA. 11/4, Register of the Committee of Estates, 10 March – 31 March 1646; YOUNG, *The Scottish Parliament*, 120-122. Balmerino was present at four further diets where no President was listed. Taking this into account, it could therefore be argued that he presided at a maximum of 30 diets. Furthermore, Argyll was present at four additional diets where no President was listed and both Balmerino and Cassillis were absent. Thus it could be argued that Argyll presided at a maximum of nine diets.

40. NAS, PA. 11/5, Register of the Committee of Estates, 29 March 1647 – 28 February 1648, ff. 5-218.



barons/gentry and 24 burgesses (58 members in total), whereas the army section consisted of 16 nobles, 21 barons/gentry and 24 burgesses. Quorum levels of the Edinburgh section were adhered to in all of the 84 sederunts recorded in the manuscript committee register (Edinburgh section) for the period between 30 July 1644 and 6 January 1645.<sup>41</sup>

From the perspective of an analytical overview of quorum data of parliamentary interval committees throughout the Covenanting period, three main trends can be identified. Firstly, a full Committee of Estates, as a global entity, had a minimum total membership requirement and a minimum attendance per estate requirement. Secondly, a Committee of Estates composed of distinct sections, but retaining a single identity and overall structure, had separate quorum regulations for each section. Thirdly, quorum regulations were generally adhered to. It should be noted, however, that quorum regulations were relatively low in comparison to the size of Committees of Estates and committees often complained of lack of attendance.<sup>42</sup> On the other hand attendance levels could be very high when major issues of national importance were being discussed. This trend was highlighted over the issue of the disbanding of the Covenanting army in the aftermath of the First Civil War in England where there was considerable factional tension in the Committee of Estates. This is reflected in the high attendance levels in sederunts of the manuscript register of the Committee of Estates appointed on 20 March 1647, when up to 61 members attended key diets.<sup>43</sup>

## **Subcommittees**

Analysis of manuscript committee registers reveals a further feature of the operation of parliamentary committees, namely the use of subcommittees. Subcommittees were often used by the Committee of Estates and other interval committees as the appropriate mechanism for the delegation of specialised business. Subcommittees would then report back to the Committee of Estates (based on its quorum). From a prosopographical perspective, it is therefore possible to identify membership of subcommittees of particular interval committees, usually the Committee of Estates. Several examples can highlight this theme. By the winter of 1643 preparations were underway for military intervention in the English Civil War. On 4 December, the Edinburgh section of the Committee of Estates (appointed on 28 August) established a committee for the artillery and a committee for the articles of military discipline. This latter committee consisted of high-profile Covenanters, including Mr Robert Douglas, a minister of the Church of Scotland. John Maitland, first Earl of Lauderdale, Alexander Leslie, first Earl of Leven, Lord General, and Sir Archibald

41. APS, VI, i, 212-213; NAS PA. 11/3, Register of the Committee of Estates, 29 June 1644 – January 1645, ff. 6-168. This is the manuscript register of the Edinburgh section. The register for the army section no longer exists. It has not been located in the archives. The Second Session of the First Triennial Parliament convened on 7 January 1645 (APS, VI, i, 284).

42. STEVENSON, *Government of Scotland Under the Covenanters*, xli-xlii.

43. Ibid, xlii-xlii.

Johnston of Wariston formed the membership of the committee with Douglas.<sup>44</sup> During the Scottish civil war of 1644-45, the Committee of Estates appointed on 8 March 1645 established several committees dealing with the punishment and citation of rebels. A Committee anent Malignants, consisting of three members per estate, was formed on 11 April 1645 to consider the citations of Malignants to Parliament.<sup>45</sup> In similar fashion, a Committee anent Delinquents, consisting of two members per estate, was formed on 23 October 1645 to consider the cases of 12 rebels and decide whether or not these 12 individuals were to be processed or fined and, if appropriate, what their level of fine should be.<sup>46</sup> Of interest here is the fact that one of the two burgess members was George Porterfield of Glasgow, mentioned earlier on in the context of witch-hunting in Scotland. Subcommittees were also formed to deal with local or regional issues. Hence, a Committee for Malignants in Perthshire was formed on 28 October 1645, Committees for trying the Losses of the inhabitants of Lanarkshire, Stirlingshire, Nithsdale and the stewartry of Annandale were established on 8 November 1645. Such subcommittees were invariably concerned with damage and destruction of the military campaigns of the Montrose Rebellion in the Scottish civil war.<sup>47</sup> On 24 March 1646 the Committee of Estates (appointed 3 February) formed a subcommittee of one member per estate to consider instructions which from time to time were to be given to the Scottish diplomatic commissioners in London.<sup>48</sup>

Subcommittees were also used by other parliamentary interval committees. One such example is that of the Commission for Regulating the Common Burdens and the Commission for Receiving the Brotherly Assistance. Despite having distinct parliamentary commissions, they had common membership and they sat as a single committee. They were established on 15 November 1641 towards the end of the 1641 Parliament (17 November). Technically the committee was a parliamentary interval committee with defined financial remits. The Common Burdens Commission was given the responsibility of securing financial stability in the aftermath of the Bishops' Wars of 1639-40 against Charles I. Arrears of taxes and public dues were to be collected, secured loans were to be repaid and policy options were to be formulated to meet public debts. The Commission for the Brotherly Assistance was remitted to

44. NAS, PA. 11/1, Register of the Committee of Estates, 28 August 1643 – 26 July 1644, folio 87. Wariston was one of the representatives for the shire of Edinburgh in the 1643 Convention (*APS*, VI, i, 3-4). He had played a key role in the negotiations leading to the 1643 Solemn League and Covenant and the 1643 Treaty of Military Assistance. Undoubtedly, he was one of the leading Scottish Covenanters. See, for example, YOUNG (ed), *The Parliaments of Scotland. Burgh and Shire Commissioners*, volume one, 381-382.

45. NAS, PA. 11/4, Register of the Committee of Estates, 10 March – 31 March 1646 (Edinburgh register), f. 45.

46. STEVENSON, *Government of Scotland Under the Covenanters*, 8-9.

47. Ibid, 17, 46-47. For the wider context of these issues in terms of Parliament and warfare during this period, see J. R. YOUNG, 'The Scottish Parliament and the War for the Three Kingdoms, 1639-1651', *Parliaments, Estates & Representation*, 21, 2001, 103-123.

48. NAS, PA. 7/4/6, Supplementary Parliamentary Papers. Minutes of the Committee of Estates, 20 March – 2 April 1646.

deal with the £220 000 sterling (£2.64 million Scots) due from the English Parliament in equal instalments over two years. The Commission was to decide on how this sum should be distributed.<sup>49</sup> Several subcommittees were formed for dealing with financial accounts. On 29 November 1641, for example, a subcommittee was formed to prepare and order accounts. A similar committee was formed on 19 January 1642. Subcommittees for auditing accounts were also established on 9 March and 10 June 1642 respectively. Wider issues also resulted in the formation of subcommittees. The diet of 21 January 1642 considered the issues of arms and ammunition to be sent to Ireland, pay and allowances for general officers of the army, and the production of arms. A subcommittee was appointed to meet with the General of the Artillery to discuss the preservation of the magazine and bringing in all the arms that were abroad and in the country. Sederunt analysis of the Common-Burdens-Brotherly Assistance register reveals a high attendance level of one John Binnie, burgess of Edinburgh. John Binnie represents the classic example of a committed Covenanting activist who was not a Member of Parliament, but who was active on interval committees.<sup>50</sup> Binnie attended a total of 77 out of 97 diets (79%) of the sederunts recorded between 19 November 1641 and 8 November 1644. This was the highest attendance level of any burgess member of the full commission.<sup>51</sup> Binnie's commitment to the Covenanting cause was reflected in his contribution of £600 Scots to the Voluntary Loan made by Privy Councillors, Commissioners of the Common Burdens-Brotherly Assistance and the Conservators of the Peace for the maintenance of the Covenanting army in Ireland.<sup>52</sup> Later on in 1651, with the Cromwellian conquest of Scotland well underway, the Committee for Managing the Affairs of the Army (an interval committee appointed on 28 March 1651) proceeded to form subcommittees which included committees for the provision of the army, anent levies, for surgeons and for the train of artillery and bills.<sup>53</sup>

49. The full commissions are printed in *APS*, V, 392 and 395. See also, MACINNES, 'The Scottish Constitution 1638-1651', 118-121.

50. Binnie is not included in any of the eight parliamentary rolls between 31 August 1639 and 17 August 1641. Hence it can be safely assumed that he did not represent the burgh of Edinburgh at any of the Covenanting parliamentary sessions, 1639-41. He is not recorded in the rolls for the 1643 Convention, any of the rolls of the 1644 Convention, nor the parliamentary rolls of 4 June 1644 (*APS*, V, 251-252, 258-259, 300-308, 331-332; *APS*, VI, i, 3-4, 60-93, 95-96). John Binnie is not included in Young (ed), *The Parliaments of Scotland. Burgh and Shire Commissioners*, volume one (A-K).

51. Only three sederunts of the Committee for Common Burdens-Brotherly Assistance are recorded after 15 August 1644 (9 October, 6 November and 8 November). Binnie attended two of these diets (9 October and 8 November). Hence a more accurate figure of his attendance is 75 out of 95 diets (79%). Although the last recorded committee sederunt was on 8 November 1644, two further meetings took place on 12 November 1644 and 10 January 1645. The latter date is particularly important as the Second Session of the First Triennial Parliament had commenced on 7 January (*APS*, VI, i, 284-285). Therefore evidence exists of a parliamentary interval committee continuing to sit during a parliamentary session, albeit for a limited duration in this instance (*NAS*, PA. 14/1, ff. 1-266).

52. Contributions were made in response to appeals by the Privy Council (28 February) and tripartite meetings of the Privy Council, Conservators of the Peace and the Common Burdens-Brotherly Assistance committee. See YOUNG, *The Scottish Parliament*, 59-60.

53. STEVENSON, *Government of Scotland Under the Covenanters*, 109, 110-111, 161.

## Conclusion

The nature and operation of parliamentary committees are important features of the pre-1707 Scottish Parliament. During the period of the Covenanting rule of Scotland, 1639-51, an innovative, elaborate and labour-intensive system of committees emerged. The creation of a database and the publication of an edited volume relating to committee membership data for each Member of Parliament, 1639-1651, and for each estate, should further enhance the understanding of this system and provide a reference tool for scholars of the Scottish Parliament and the Covenanting movement.

## Appendix 1

### *National Archives of Scotland: details of registers and minute books of the Committee of Estates (PA. 11)*

- PA. 11/1, Register of the Committee of Estates 28 August 1643 – 26 July 1644 (Edinburgh section)
- PA. 11/2, Register of the Committee of Estates, 4 December 1643 – 23 November 1644 (Army section)
- PA. 11/3, Register of the Committee of Estates, 29 June 1644 – January 1645
- PA. 11/4 Register of the Committee of Estates, 10 March 1645 – 31 March 1646
- PA. 11/5, Register of the Committee of Estates 29 March 1647 – 28 February 1648
- PA. 11/6, Register of the Committee of Estates, 12 May 1648- 27 May 1648 (Edinburgh section)
- PA. 11/7, Register of the Committee of Estates, 22 September 1648 – 22 January 1649
- PA. 11/8, Register of the Committee of Estates, January – November 1649
- PA. 11/9, Register of the Committee of Estates 4 December 1649- 26 February 1650
- PA. 11/10, Register of the Committee of Estates, January – March 1651
- PA. 11/11, Register of the Committee of Estates (Army), April – July 1651

### OTHER COMMITTEE DATA CONTAINED IN THE ABOVE REGISTERS

- PA. 11/8, folios 1-7, Register of the Committee for Dispatches, 26 January – 8 March 1649
- PA. 11/8, folios 93-98, Register of the Committee of Dispatches and for Public Affairs, 24 May – 1 August 1649
- PA. 11/11, folios 1-45, Register of the Committee for Managing the Affairs of the Army, 1 April – 22 May 1651

TRANSCRIBED AND PUBLISHED COMMITTEE REGISTERS IN DAVID STEVENSON (ED),  
*THE GOVERNMENT OF SCOTLAND UNDER THE COVENANTERS 1637-1651*  
(EDINBURGH, 1982):

- (a) p. 1-60 covers PA. 11/4. This includes sederunt analysis and consideration of additional material of minutes of the Committee of Estates, 16-31 October 1645, included in PA.12/1, Warrants of the Committee of Estates, 26 November 1640 – 22 October 1646.
- (b) p. 61-82 covers PA. 11/6. This includes sederunt analysis.
- (c) p. 83-94 and p. 95-104 cover PA.11/8 relating to the Committee for Dispatches and the Committee for Dispatches and for Public Affairs. This includes sederunt analysis
- (d) p. 105-173 covers PA.11/11 relating to the Committee for Managing the Affairs of the Army. This includes sederunt analysis.

NATIONAL ARCHIVES OF SCOTLAND: RESTORATION OF 1660

- PA. 11/12, Register of the Committee of Estates, August-October 1660
- PA. 11/13, Acts and Orders of the Committee of Estates, October – December 1660 (includes minute book with sederunts)

## **Appendix 2**

### ***National Archives of Scotland: other manuscript committee registers***

- PA.14/1, Register of the Committee for Common Burdens and the Commission for Receiving the Brotherly Assistance, 19 November 1641 – 10 January 1645.
- PA. 14/2, Proceedings of the Scots Commissioners for Conserving the Articles of the Treaty, 22 September 1642 – 8 July 1643
- PA. 14/3 Register of the Committee for Monies (South), 3 February 1646 – 26 October 1646
- PA. 14/4, Register of the Committee for Monies (North), 9 March 1646 – 28 October 1646
- PA. 14/6, Minute Book of the Committee for Monies and Accounts, 1649-1650

### **PA. 7. SUPPLEMENTARY PARLIAMENTARY PAPERS**

- PA. 7/4/6, Minutes of the Committee of Estates, 20 March – 2 April 1646 (has sederunts)
- PA. 7/4/21, Minutes of the Committee of Monies and Processes, 5 March – 29 August 1646 (has sederunts)



*Acte de cloenda*

Closing ceremony





### **El Sr. Jaume Sobrequés i Callicó**

Doctors Wilhelm Brauneder, Joseba Agirreazkuenaga i Tomàs de Montagut, amics, hem arribat al final. Per al Museu d'Història de Catalunya és una gran satisfacció, i no és una expressió protocol·lària, haver arribat a aquest final feliç, perquè percebem que el Congrés ha estat un èxit.

Les aportacions científiques fetes al llarg d'aquests tres dies de treball, que han restat plasmades en les preactes que els vàrem repartir el primer dia, a les quals s'han incorporat treballs presentats posteriorment o exposats al llarg de les sessions de treball, em sembla que són una mostra irrefutable que hem treballat bé.

Com a responsable del Museu d'Història de Catalunya, que ha estat una de les seus més significatives del Congrés, només em resta desitjar que, a més de l'èxit científic al qual ja m'he referit, tots vosaltres, els que sou catalans, els que veniu de la resta d'Espanya i els que veniu de tants altres països d'arreu del món, us hàgiu sentit bé, us hàgiu sentit còmodes entre nosaltres, us hàgiu sentit estimats com a companys, perquè, en definitiva, més enllà de la valoració acadèmica que puguem fer dels nostres treballs, em sembla que un dels valors més importants quan hi ha trobades d'homes i dones provinents d'indrets tan llunyans i tan diferenciats del món és que resti un record del que han estat uns dies de convivència. Aquest seria, per a mi, com a director del Museu d'Història de Catalunya, salvada la valoració científica del nostre treball, el màxim desig en aquest moment.

Confio també que al llarg –ja distesos, amb la satisfacció de la feina feta i acabada– del sopar que tindrem tot seguit en un lloc em sembla que molt emblemàtic de la ciutat puguem acabar de reafirmar aquests vincles de solidaritat i d'afecte que hem començat a nuar aquests dies al llarg del Congrés.

A mi només em resta un capítol d'agraïments. En primer lloc, agrair a la Comissió Internacional, presidida pel professor Brauneder, que hagi fet confiança en el Museu d'Història de Catalunya –i altres companys diran també després el mateix en la part de mèrit que els correspon–, que hagi fet confiança, dic, en el Museu d'Història de Catalunya per organitzar una trobada tan important, com són les trobades per a l'estudi de la història de la vida parlamentària i representativa al llarg dels segles.

He de donar les gràcies també als companys del Museu, d'una manera molt especial a Mercè Morales, coordinadora del Congrés, a Lourdes Coll, Francesca Rosés, i als senyors Mamés Cisneros i Albert Cubeles, i a tots els companys del Museu que han fet possible que hàgim arribat a aquest final feliç. Gràcies també a vosaltres per haver-nos ajudat a tirar endavant aquesta trobada. També vull agrair el meu més sincer agraïment al Parlament de Catalunya, per la seva implicació en el Congrés i per contribuir generosament en la publicació de les actes, al conseller de governació de la Generalitat de Catalunya, Sr. Josep M. Pelegrí, i al tinent d'alcalde de l'Ajuntament de Barcelona, Sr. Pere Portabella, per haver-nos obert les portes de la Generalitat i de l'Ajuntament i per acompanyar-nos amb la seva presència.

Moltes gràcies.

(Aplaudiments.) (Pausa.)

Professor Tomàs de Montagut, vicerector de la Universitat Pompeu Fabra.

### **El Sr. Tomàs de Montagut i Estragués**

Bona nit. Em complau portar les veus de la doctora Maria Rosa Virós, rectora de la Universitat Pompeu Fabra, per trametre a tots vosaltres la seva salutació més cordial i alhora la seva satisfacció perquè els treballs d'aquest Congrés hagin arribat a bon port, després d'unes intenses i fecundes jornades d'estudi, de reflexió i de comunicació de les matèries objecte de les diverses ponències i participacions. Els resultats assolits constitueixen, sens cap dubte, valuoses aportacions per a la història de les institucions representatives i parlamentàries i la Universitat Pompeu Fabra està molt orgullosa d'haver pogut participar en la seva realització a través de les tasques organitzatives assumides per l'Institut Universitari d'Història Jaume Vicens Vives i per la presència activa dels seus professors en el Comitè Científic i entre els congressistes.

En conseqüència, cal desitjar que, després de tots els esforços esmerçats en la preparació i en el desenvolupament de les sessions, el Congrés rebli la seva actuació amb la corresponent publicació de les actes que constituïran el testimoni més evident de la rigorosa recerca duta terme durant aquestes jornades, dins d'una atmosfera de convivència amical i d'intensa interlocució científica entre col·legues.

Voldria agrair al professor Brauneder, president de la Comissió, per haver triat la Universitat Pompeu Fabra com a una de les seus del Congrés de Barcelona. Valorem altament aquesta distinció i sempre recordarem que la Comissió va voler que algunes de les sessions del Congrés es realitzessin en les aules de la Universitat Pompeu Fabra. També em plau agrair la l'Institut del Dret Històric de Bascònia, representat en aquesta taula pel professor Aguirreazkuenaga, la seva decidida aposta de col·laboració amb la Universitat Pompeu Fabra des de la vocalia espanyola de la Comissió Internacional organitzadora del Congrés. En darrer lloc, però no amb menor importància, cal agrair al professor Jaume Sobrequés, director del Museu d'Història de Catalunya, la tasca duta a terme per ell i per tot l'equip del Museu que dirigeix. Sense la seva contribució aquest Congrés no hagués estat possible o no hagués aconseguit el nivell organitzatiu de qualitat i d'excel·lència que tots hem pogut comprovar personalment durant el transcurs d'aquestes jornades.

Per acabar, agraeixo a tots vostès la seva preuada aportació personal a les tasques del Congrés, que ha fet possible arribar amb èxit a aquest acte de clausura que ara estem celebrant i espero que, amb la propera publicació de les actes, obtindrem els fruits i el records que tots esperem d'aquesta reunió científica, que ens ha aplegat amb afany i amb avidesa per al saber, a la Universitat Pompeu Fabra i a Barcelona.  
(*Aplaudiments.*)

### **El Sr. Jaume Sobrequés i Callicó**

Bé, ens parlarà ara el professor Joseba Agirreazkuenaga, vicepresident de la Comissió Internacional per a l'Estudi de la Història de les Institucions Representatives i Parlamentàries i catedràtic d'Història Contemporània de la Universitat del País Basc, que ha col·laborat també com a coorganitzador d'aquest acte. Joseba.

### **El Sr. Joseba Agirreazkuenaga**

Muchas gracias, Sr. Director del Museu d'Història de Catalunya. Buenas tardes, y, en primer lugar es preciso mencionar la génesis de este Congreso. En la Conferencia anual de la Comisión celebrada en Graz (Austria) hace dos años, acordamos que Barcelona fuera la sede del Congreso del año 2002 y me encomendaron impulsar la organización de este evento. Deseo mostrar mi gratitud a los miembros de la Comisión por la confianza depositada en mi. Pero este Congreso no hubiera sido lo mismo sin la activa presencia y participación de todos ustedes, presentes en la sala porque todos en conjunto somos los protagonistas por antonomasia de este exitoso evento.

En segundo lugar, la primera persona con la que entablé contacto para esta iniciativa fue con el doctor Joaquim Albareda, secretario del Instituto Universitario de Historia Jaume Vicens Vives. Nos hallábamos reunidos en San Sebastián para rendir un recuerdo y homenaje universitario a un colega que nos motivaba e incordiaba permanentemente, el Dr. Ernest Lluch y al término de las intervenciones el director del Institut d'Història Jaume Vicens Vives, el Dr. Josep Fontana, nos animó y se puso a nuestra disposición para articular la plena colaboración del Institut en la organización del Congreso. De esta manera, el Institut d'Història Jaume Vicens Vives de la Universidad Pompeu Fabra, algunos miembros de la ICHRPI junto con el Instituto de Derecho Histórico de Vasconia de la UPV-EHU que dirigía, iniciamos hace dos años, la organización académica del congreso. Para ello realizamos una encuesta general dirigida a los investigadores de las universidades de España, con cuyas respuestas se diseñaron los campos temáticos en los que se ha articulado esta reunión. También se inició la búsqueda de fuentes financieras para poder desarrollar las actividades programadas. En esta empresa el Institut encontró el socio ideal para el éxito académico y organizativo del Congreso, en el Museu d'Història de Catalunya.

Por ello en tercer lugar, debemos rendir nuestro mas entusiasta admiración y reconocimiento al Museu d'Història de Catalunya y a su director. En un museo de historia estamos haciendo historia. El Museu d'Història de Catalunya se ha comprometido e identificado con el proyecto científico. No solo ha colmado todas las aspiraciones de unos investigadores y profesores universitarios sino que lo ha integrado en

su actividad ordinaria, con lo cual hemos ganado todos porque ha implementado los resultados científicos. La infraestructura que ha preparado y la inversión económica realizada ha sido extraordinaria. Por todo ello, nuestro reconocimiento expreso al Director del Museu, prestigioso investigador y catedrático de universidad Dr. Jaume Sobrequés, así como a todo el personal técnico del Museu que bajo la eficiente dirección de Mercè Morales y su estrecho colaborador Mamés Cisneros, han sido el soporte sobre el que ha descansado este Congreso. Ciertamente han demostrado que saben organizar congresos internacionales y espero que el Museu también se haya podido enriquecer con la experiencia, en su labor cotidiana, porque los contactos han sido múltiples y variados.

Pero además cabe al Museu otro mérito y vínculo por el que se incorpora a la historia de la International Commission, ya que ha organizado y financiado la primera exhibición sobre la historia de la Comisión Internacional. La comisaria de esta singular exposición, Mercè Morales, con la colaboración de los miembros de la Comisión, ha preparado y difundido una visión sintética e histórica, desde 1933 hasta la actualidad., de los grandes hitos de la historia académica de la Comisión. El breve texto explicativo del presidente honorario de la Comisión Dr. John Rogister servirá en adelante para iniciar a los jóvenes investigadores universitarios en el conocimiento del pasado de la Comisión y será un acicate para futuras reflexiones historiográficas e interpretativas.

En cuarto lugar, informar que las personas que se inscribieron fueron 170 de las cuales han acudido a participar activamente 143 investigadores. Es una cifra muy importante y significativa de la dimensión que ha alcanzado el Congreso. Por ello entiendo que 143 investigadores reunidos en Barcelona durante tres días es un éxito de la Comisión Internacional para el estudio de las asambleas representativas y la historia parlamentaria.

Deseo subrayar acerca del Congreso que en su seno se han celebrado varios congresos monográficos. No ha habido aquí una Conferencia general, sino varias en paralelo lo cual ha fomentado la creación de nuevos planteamientos y vínculos entre académicos.

En cuanto a la sección española de la Comisión se ha incrementado el número de sus miembros y espero que en el futuro pueda realizar nuevas actividades.

En suma, reitero el agradecimiento a todos los presentes, miembros o no de la Comisión, a los miembros del comité organizador por la labor desarrollada durante dos años, con especial mención al Institut d'Història Jaume Vicens Vives en la figura del Dr. Josep Fontana, su director hasta fechas recientes; a su actual director Dr. Jaume Torras, y al secretario Dr. Joaquim Albareda; al Dr. Tomàs de Montagut, vicerrector de la Universitat Pompeu Fabra; al Dr. Mikel Urquijo, profesor de la Universidad del País Vasco; al director del Museu Dr. Jaume Sobrequés, que nos ha acogido y ha defendido la celebración de este gran evento, y a sus colaboradores, porque nos han permitido que durante tres días hayamos podido disfrutar del Congreso. Asimismo, quisiera agradecer al Parlament de Catalunya su generosa contribución publicando las actas del Congreso.

Y nada más. Agradecer a todos ustedes la participación activa y su asistencia a todos los eventos sociales y académicos que se han sucedido durante estos tres días.

### **El Sr. Jaume Sobrequés i Callicó**

Clausurarà l'acte i el Congrés el nostre president, el professor Wilhelm Braunereder. Té la paraula.

### **El Sr. Wilhelm Braunereder**

Most distinguished colleagues, dear friends, *amigos*. Not only our very successful conference is coming to an end, but also the term of the board of the directorate of our Commission will end these days. Not only being in a monarchy, I want to say that this conference was somewhat like a coronation of those four years which started in 1999 at the election at Pau, in France.

I think that also this conference, like mostly all our conferences, proves that federalism and decentralism are very good principles of organization. Please don't be afraid that I'm going deep in what a lot of papers told us about this subject during the last days. No, I do understand it in quite another way.

When you have a look at the map outside in the exposition about the history of our Commission, you can see that out of some forty conferences only sixteen took place in the capitals of states, all others in so-called provincial towns, like for example at Graz in Austria, Győr in Hungary, and now here in the capital of Catalonia.

But I mean it also in another way that this conference proves the federalism principle as a very good one, because I have to tell you, what you of course know, that neither the directorial board nor the President had to do anything, only with some exceptions, in organizing this Congress. It was nearly totally done, and let me say on this federal level, it was totally done by the regional organizations, by this Museum and by the institutions of the regional universities.

Yet I don't want to say that the directorial board has only the role of leaning back and watching what happens in Catalonia, but it is a bit like this. And I think that's worth to mention, not because it happens now, but it is a principle of our Commission in general, that conferences are organized on invitations of, let me say, local institutions. Because this conference was a very great success, I think that the mentioned principle of organization serves for good conferences like we had them in the past and – I'm also very hopeful, of course – we shall have them in the future.

So I have to say thank you so much to a lot of persons and organizations. First of all, I'm thinking of the contributors to this conference, to the persons who gave papers on various items in the very broad meaning of parliamentarism, representation and so on. They all contributed a lot to this conference, and I would fail my duty as a president of this Commission if I didn't say that the Commission would be very happy indeed if these lectures would not contribute punctually at the conference, but would have, let me say it with very grand words, an eternal value. I mean I would like it very much if a lot of the contributors will also contribute to our Commission by becoming a member of it, so to strengthen our Commission and also to strengthen our academic approach to the history of parliamentarism, to the history of states, and whatsoever the representations might have been in the past and in our days. So I would be very glad if these academic fruits, we enjoyed last days, would

prosper under the roof of the constitution and in the framework of the organization of our society.

Of course I have to say thank you so much to the Museum and our host, Mr. Sobrequés. I think we never had a conference at a museum. We had them at university institutions, we had them at parliaments, but it was very worth to have this conference at the Museum because of a variety of reasons. So it's a very specific type of museum, I think, and it shows us also a lot of history, what we both have in common. I pointed it out yesterday on another occasion, when Charles III was mentioned – it's Charles VI of the German-Austrian history. That seduces me to the old play «what if»: Think «what if» Charles III would not have become Charles VI.

First case, his brother Joseph I did not die very early, and he had a son. So, by the very detailed agreement of inheritance of 1703, his son would have inherited the German provinces of the Habsburgs and maybe he also would have been elected and crowned the German emperor. Nothing about Maria Theresia, she is totally out of the play in this case, and I don't have to bother my students in history with the *Codex Theresianus*, because it would not exist.

Second case: It happened what happened indeed – Joseph I died very early without a son. In this case, the German-Austrian provinces would belong to the Spanish empire because of the agreement of 1703, by which Charles III would have become also the prince of the Austrian provinces in the Holy Roman Empire. But of course it's a play; it's not an academic research for us to follow this line. However I want to demonstrate what we have in common!

We are very glad that we could have held our Congress in Barcelona. It's a very cozy city and also a vivid one, not because of the tourists but because of the inhabitants, the restaurants, the shops, and all the nice surroundings. It is a city, full of historic buildings, but it's not a museum, it's a living city. We were hosted at a museum, but the results of the conference were also not a museum for us, for our commission, because we had a lot of papers given about themes, which are very interesting for connections to the European Union, for the general theory about how to connect local parliaments with a central parliament, and so on.

Especially in regard of these results I want to give my thanks to a lot of people I don't want to forget: the staff of both the universities and the Museum, I think, to Ms. Mercè Morales and her staff, to a part unknown to us because organization hides also behind the curtains, but I'm looking round, and if it would not be very impolite, I would say thank you by pointing with the finger to some persons sitting here. Not doing so I would be very thankful if you could give our thanks to your staff which helped a lot in this successful conference.

And there is a very specific thing we never had at the conferences of our Commission, that is the entrance, and that's maybe the one thing in which the directorial board was involved by John Rogister, our Honorary President, who helped with his advise and with books and photos: It is the exhibition. Let me say some few words about it in addition to what you could see and what you have seen outside. It focuses a little bit on the presidents. It's very clear the president is to represent the Commission, but seeing Maria Sofia Corciulo and Valerie Cromwell I want to underline that also the general secretaries, not seen outside, are very, very helpful for our Commis-

sion. I remember very well, Valerie, your time of being General Secretary, and your time, Maria, of being General Secretary. They are the living and the working of our Commission.

And now I'm coming back—let me say—to the regional level again. I also want to mention the works of the national conveners. Without a national convener – to make a long story short– we would have great difficulties in organizing conferences like this. Speaking of to the national conveners I am coming to my Catalan colleagues and friends like our vice-president Agirreazkuenaga. Again I want to say thank you so much for this very successful conference in a very nice surrounding, in a very special outfit like the one behind us. I think we will remember Barcelona very, very well, and it could be a little impolite by what I'm ending now, in saying that maybe most all of us are hoping to come back to you in future.

Thank you so much, and by this the official part of the conference is closed. Thank you all for contributing. Thank you so much dear *amigos*.

*(Aplaudiments.)*

