



**EL PARLAMENTARISME EN
PERSPECTIVA HISTÒRICA**

PARLAMENTS MULTINIVELL

VOLUM I

EL PARLAMENTARISME EN PERSPECTIVA HISTÒRICA

PARLAMENTS MULTINIVELL

VOLUM I

Edició a cura de:

Sebastià Serra Busquets

Elisabeth Ripoll Gil

Professors d'Història Contemporània de la Universitat de les Illes Balears



Parlament de les Illes Balears



Institut d'Estudis Autonòmics

68è Congrés de la Comissió Internacional per a l'estudi de la Història
de les Institucions Representatives i Parlamentàries

80è aniversari de la fundació de la CIHIRP

68° Congreso de la Comisión Internacional para el estudio de la
Historia de las Instituciones Representativas y Parlamentarias

80° aniversario de la fundación de la CIHIRP

68th Conference of the International Commission for the History of
Representative and Parliamentary Institutions

80th anniversary of the foundation of the ICHRPI

Palma, 6-9 setembre - septiembre - september

2016

Studies presented to the International Commission for the History of
Representative and Parliamentary Institutions

XCVII

Études présentées à la commission Internationale pour l'Histoire des
Assemblées d'États

Estudios presentados a la Comisión Internacional para el estudio de la
Historia de las Instituciones Representativas y Parlamentarias

Estudis presentats a la Comissió Internacional per a l'estudi de la Història de
les Institucions Representatives i Parlamentàries



Universitat
de les Illes Balears

Departament
de Ciències Històriques
i Teoria de les Arts



Coedició



Parlament de les Illes Balears

C/ Conquistador, 11
07001 Palma (Illes Balears)
Tel.: 971 22 82 81
parlament@parlamentib.es



G CONSELLERIA
O PRESIDÈNCIA
I INSTITUT ESTUDIS
B AUTONÒMICS

C/ de Sant Pere, 7, 4t
07012 Palma (Illes Balears)
Tel.: 971 17 71 95
iea@caib.es

De l'edició: © Parlament de les Illes Balears i Institut d'Estudis Autònoms
Dels textos: © Els autors
Fotografia de portada: Joan Miquel Ferrà
Impressió: Esment Impremta

Edició: marc; de 2019

Diposit legal: PM-568-2019
ISBN 978-84-09-10652-3 (Obra Completa)
ISBN 978-84-09-11161-9 (Volum I)

ELS ARTICLES EXPRESSEN EXCLUSIVAMENT L'OPINIÓ DELS SEUS AUTORS.

ÍNDIX

Presentació	13
Pròleg.....	15
Lliçó inaugural	17

BLOC I: PARLAMENTS MULTINIVELL (VOLUM I)

ROSAMARIA ALIBRANDI

<i>Alla ricerca dell'ordine perduto. Rule of law, sistema poliarchico, multilevel governance e processo costituente in fieri nel quadro storico dell'integrazione europea</i>	27
---	----

PETAR BAČIĆ

<i>National Parliaments and the European Parliament: The Croatian Parliament and EU affairs</i>	53
---	----

MARIA BALLESTER CARDELL

<i>Las Cortes en la transición política española: de la Ley para la reforma política a la Constitución</i>	71
--	----

ALESSANDRO ISONI

<i>The European Union "democratic deficit" and the informing function of the European Parliament</i>	99
--	----

NINA KRŠLJANIN

<i>The Great National Assembly of Serbia: A sovereign representative body or a political myth?</i>	125
--	-----

JOSÉ MIGUEL SANTACREU SOLER

<i>El Parlament Andí en la història i la conjuntura actual</i>	141
--	-----

GABRIEL MAYOL ARBONA

<i>Del carrer al Parlament. Mobilitzacions ciutadanes i dinàmica parlamentària a les Illes Balears</i>	163
--	-----

EDUARDO J. ALONSO OLEA

<i>El control parlamentario en las Juntas Generales de Bizkaia. 1979-2015. Primeros datos</i>	177
---	-----

PETER J. ASCHENBRENNER

<i>The future of Catalonia & Scotland's tomorrow: Lessons from the eighteenth century in modelling newly founded European governments</i>	203
---	-----

JOAQUIM VERDE I LLORENTE

<i>Participació i representació polítiques a la Cort general del Principat de Catalunya (1599-1706). Una perspectiva comparada europea i espanyola</i>	229
--	-----

JOSÉ ANTONIO CASTELLANOS LÓPEZ <i>Representatividad multinivel en la Transición española. Élite política y parlamentaria en la construcción de Castilla-La Mancha (1977-1983)</i>	251
JOSEBA AGIRREAZKUENAGA <i>Parlamentos multinivel y culturas constitucionales en el Reino de España: La reclamación en el Parlamento español de parlamentos para Cataluña y el País Vasco (1916-1919)</i>	271
JAUME SOBREQUÉS I CALICO <i>El Tribunal Constitucional es posa en marxa contra Catalunya durant la I Legislatura autonòmica (1980-1984)</i>	291
ARITZ ONAINDIA MARTÍNEZ <i>El estudio prosopográfico de los Parlamentos actuales: criterios metodológicos desde un estudio de caso</i>	299
ROSANNA MARSALA <i>Contributions à l'idée de représentation politique au XIX^{ème} siècle: Gioacchino Ventura et Phillipe Buchez</i>	309
JUAN CARLOS SALES <i>Publicidad y confianza: claves en la conformación de un nuevo diseño institucional</i>	329
VICENTE JUAN CALAFELL FERRÁ <i>El control parlamentario multinivel de los convenios entre comunidades autónomas</i>	343
EDUARD DEL VALLE PÉREZ, RAFEL PUIGSERVER POU, SEBASTIÀ SERRA BUSQUETS <i>El web sobre Eleccions i debats d'investidura en els parlaments autonòmics de l'Estat espanyol (1980-2018)</i>	361
PERE SALAS VIVES <i>Estado y poder local. Palma 1860-1870</i>	371
BRUNO THEODORO LUCIANO <i>EU-LAC Inter-parliamentary relations and the strengthening of political convergence among Latin American regional parliaments: The case of Venezuela's political and electoral situation</i>	391
MAGDOLNA SZIGETI <i>Die ersten demokratischen Versuche in Ungarn nach 1945</i>	411
CARMEN TRIMARCHI <i>Rappresentanza politica e interessi di ceto nell'Europa contemporanea: la vicenda delle Camere di commercio italiane</i>	433
FRANCESCO MARIO SODDU <i>The Consiglio regionale della Sardegna (1949-1969)</i>	449

JONATAN POVEDA JOVER	
<i>La Dictadura de Primo de Rivera: L'antiparlamentarisme i l'Assemblea Nacional Consultiva com a òrgan de representació corporativa</i>	461
JOAN OLIVER ARAUJO	
<i>El proceso constituyente español de 1931: una valoración 85 años después</i>	477
SANDRO GUERRIERI	
<i>Les pionniers du parlementarisme communautaire: les délégués à l'Assemblée Commune de la Ceca (1952-1958)</i>	493
MARÍA JOSÉ VILLA RODRÍGUEZ	
<i>Parlamentarias vascas en la Transición Democrática Española (1977-1982)</i>	505
SARA TROVALUSCI	
<i>"Two missed promises. The French and Italian anti-parliamentarism in the late 19th century"</i>	523
ALBERT FRANCESC MAINZER CARDELL	
<i>"Expressing the political will of the citizens of the Union": the development of europarties</i>	537
PASQUALE BENEDEUCE	
<i>Spettacoli e derive della rappresentanza e della rappresentazione</i>	551
SEBASTIÀ SERRA BUSQUETS	
<i>El sistema autonómico del Estado español en perspectiva histórica desde 1979 hasta inicios del siglo XXI</i>	581
 BLOC II: FONTS PER A LA HISTÒRIA PARLAMENTÀRIA (VOLUM II)	
EDUARD MARTÍ FRAGA	
<i>El Brazo Militar de Cataluña (1602-1714) y las Assemblées de la noblesse francesas (1649-1652): dos respuestas a la crisis del estamento militar en el siglo XVII</i>	607
JOHN REGISTER	
<i>Diaries and secret archives as sources for the history of the Parlement of Paris under Louis XV</i>	623
MARIA BETLEM CASTELLÀ I PUJOLS	
<i>Distribuir y compartir: a vueltas con la gestión de la información en las Asambleas parlamentarias (Francia, 1789-1793)</i>	631
CANDELARIA GONZÁLEZ RODRÍGUEZ	
<i>La representación política y la defensa de intereses económicos locales: La gestión de los diputados de las Canarias orientales durante el Sexenio democrático (1869-1874)</i>	657

MARIA MANUELA RIBEIRO <i>War and Peace in the Portuguese Representation Parliamentary Speeches (1914-1939)</i>	675
CRISTIANA SENIGAGLIA <i>Der Repräsentationsbegriff in der Weimarer Republik</i>	679
KAMAL AHMAD ALZGHOUL <i>The impact of the political parties' agendas on women's representation in the United States Parliament over the period 1970-2015</i>	699
JOSEP M. FIGUERES <i>Lluís Companys, un programa de lluita social al Congrés de Diputats (1920-1923)</i>	723
MARIA HELENA DA CRUZ COELHO <i>The Border: A Matter of Debate in the Portuguese Medieval Cortes</i>	739
ALASTAIR J. MANN <i>Parliament and the Scottish Coronation of Charles II in 1651</i>	751
EKATERINA MARTEMYANOVA <i>Property, Taxation, and Representation: the General Assembly of Provence in the 18th century</i>	765
ANDREA BOCCHI <i>Curia infera</i>	787
GERASSIMOS D. PAGRATIS <i>"Russians' first Satellite in the Balkans" or "The first Independent Greek State"?: new perspectives in the history of the Septinsular Republic (1800-1807)</i>	795
CLAUDIA GIURINTANO <i>Ernest Duvergier de Hauranne: considérations sur les institutions représentatives</i>	803
ORIO L UJÁN <i>Perceptions of parliamentary absenteeism and its impact on governmental stability in nineteenth-century Spain</i>	827
ISTVÁN SZABÓ <i>Ein Versuch zur Umgestaltung des ungarischen Magnatenhauses im Jahre 1885</i>	847
UNAI BELAUSTEGI, JOSEBA IÑAKI ARREGI <i>La representación de Vasconia durante las dos repúblicas españolas. Entre el federalismo y la autonomía</i>	861
JUAN PEDRO BOVER SÁNCHEZ <i>Los diputados de las Islas Baleares durante la legislatura constituyente (1977-1979)</i>	879

VALENTÍ VALENCIANO I LÓPEZ <i>Els representants de la democràcia liberal a les Illes Balears (1810-1853)</i>	895
ANTONI MARIMON RIUTORT <i>Joan March contra Antoni Maura: la renovació del caciquisme sota la restauració espanyola. Les eleccions al Congrés de Diputats d'abril del 1923 a la circumscripció de Mallorca</i>	917
MARÍA ÁNGELES RECIO GARCÍA <i>Conseqüències del desastre d'Annual al Parlament espanyol</i>	939
ELISABETH RIPOLL GIL <i>Debates e iniciativas sobre emigración exterior en el Senado y el Congreso de los Diputados (1977-1982)</i>	957
TOMASZ WIECIECH <i>The Kentucky and Virginia Resolutions and the role for state legislatures in a federal republic</i>	977
 BLOC III: FORMES DE REPRESENTACIÓ POLÍTICA DES DE L'EDAT MITJANA FINS A L'ACTUALITAT. LES ASSEMBLEES REPRESENTATIVES DE LA CORONA D'ARAGÓ (VOLUM II)	
JOSEP MARIA BUADES JUAN <i>Political representation in Ramon Llull works</i>	1001
FLAVIO SILVESTRINI <i>Lo sviluppo istituzionale della Sicilia sotto Federico III e il confronto con la realtà politica plurale della Corona d'Aragona</i>	1015
ROGERIO R. TOSTES <i>Autoridad, comunidad política y representación: los cambios semánticos y una mirada hacia atrás en la Cataluña medieval</i>	1027
GUIDO D'AGOSTINO <i>Parlamenti e assemblee rappresentative nei territori italiani della Corona d'Aragona nell'eta' di Alfonso V d'Aragona (1416-1458)</i>	1049
SANDRA CÁCERES MILLÁN <i>Correspondencia y gobernabilidad en tiempo de crisis. Municipios y Parlamentos de la Corona de Aragón en su Interregno (1410-1412)</i>	1061
ANTONIO PLANAS ROSSELLÓ <i>Las relaciones entre rey y reino en un territorio sin Cortes. El caso de Mallorca</i>	1075
EDUARD JUNCOSA BONET <i>El "eternal problema". La controvertida participación de la ciudad de Tarragona en las Cortes generales entre los siglos XIII y XVIII: fuentes para su estudio, estrategias seguidas y argumentos esgrimidos</i>	1091

EDUARDO PASCUAL RAMOS <i>El agente del ayuntamiento de Palma en la corte durante el siglo XVIII</i>	1113
VITTORIA CALABRÒ <i>La "procedura" dell'Alta Corte del Parlamento di Sicilia: i progetti del biennio 1814-1815</i>	1131
PATRIZIA DE SALVO <i>L'influenza del clero nella Sicilia a cavallo dei secoli XVIII e XIX</i>	1145
FRANCESCA FRISONE <i>Per una storia delle élites siciliane. Il fondo Protonotaro del Regno dell'Archivio di Stato di Palermo</i>	1161
MARIA SOFIA CORCIULO <i>Le modifiche in senso democratico alla Costituzione di Cadice. Introdotte dal parlamento napoletano del 1820-21</i>	1185
SAVERIO DI FRANCO <i>El gobierno multinivel de la monarquía hispánica en el reino de Nápoles: el Consejo Colateral y el Seggio del pueblo (siglos XVI y XVII)</i>	1195
ANA MARÍA COLL COLL <i>Los representantes del Estado borbónico ante los desequilibrios económicos de la Mallorca del siglo XVIII</i>	1209
JOSEP JUAN VIDAL <i>El mayor negocio que puede ofrecerse: la disponibilidad de Cortes propias para el reino de Mallorca en el siglo XVII</i>	1227
RICARD TORRA I PRAT <i>Visitar, estudiar, discutir i legislar. L'acció fiscalitzadora de les Corts catalanes durant el segle XVI</i>	1239
MIGUEL GABRIEL GARÍ PALLICER <i>Decisiones políticas y construcción del mercado en la Edad Moderna. ¿Un proyecto integral para el abastecimiento de alimentos de Palma de Mallorca en el paso del siglo XVI al XVII?</i>	1257
ALBERT CASSANYES ROIG <i>Els procuradors del braç eclesiàstic de Lleida a les Corts catalanes durant el regnat de Joan II (1458-1479)</i>	1275
MARCELLA AGLIETTI <i>Representación e instituciones legislativas: el modelo español y el icono de Europa entre finales del s. XIX y Primera Guerra Mundial</i>	1293
JOSEP CAPDEFERRO <i>Representación en ámbitos judiciales, conexos al espacio político: el caso de la Cataluña moderna</i>	1309

PRESENTACIÓ

La Comissió Internacional d'Història Parlamentària (CIHIRP), fundada el 1936, és una comissió afiliada al Comitè Internacional de Ciències Històriques que té per objectiu la discussió i publicació d'investigacions sobre les institucions representatives i parlamentàries, en contraposició als corrents antiparlamentaris que imperaven a l'Europa d'entreguerres. Està composta per més de dos-cents membres, professors universitaris i personal dels parlaments de diversos països d'Europa, Àsia i Amèrica.

El Departament de Ciències Històriques i Teoria de les Arts de la Universitat de les Illes Balears (UIB) organitzà el 68è Congrés de la CIHIRP, que tingué lloc a Palma entre els dies 6 i 9 del mes de setembre de 2016 amb la participació, entre d'altres, del Parlament de les Illes Balears, del Govern de les Illes Balears (Conselleria de Presidència i Institut d'Estudis Autònoms) i de la UIB. Amb l'objectiu de publicar els estudis presentats al Congrés, el Parlament de les Illes Balears i la Conselleria de Presidència varen signar un conveni de col·laboració per dur a terme l'edició de l'obra que ara es presenta.

El llibre *El parlamentarisme en perspectiva històrica* recull les 74 ponències que es presentaren al 68è Congrés de la Comissió Internacional d'Història Parlamentària, estructurades en tres blocs de matèries. Els blocs són els parlaments multinivell, les fonts per a la història parlamentària i les formes de representació política des de l'edat mitjana fins a l'actualitat: les assemblees representatives de la Corona d'Aragó.

Aquest conjunt d'aportacions completa i enriqueix la tasca de la CIHIRP i prestigia el doctor Sebastià Serra i el Departament de la nostra Universitat que n'ha impulsat la publicació. Però també suposa, des de la perspectiva de les nostres institucions, el subministrament de nous materials per continuar construint el discurs del parlamentarisme com a pilar fonamental de la democràcia. Això és especialment rellevant en temps convulsos, com els actuals, en què lamentablement veiem ressorgir discursos populistes i autoritaris que crèiem ja extingits.

Donem per tant l'enhorabona als impulsors del projecte i deixem constància del nostre agraïment a tots els qui han fet possible aquesta laboriosa publicació, amb especial referència al personal de l'Institut d'Estudis Autònoms, la tasca del qual ha estat decisiva en la preparació dels textos.

Palma, març de 2019

Baltasar Picornell i Lladó
President del Parlament

Pilar Costa i Serra
Consellera de Presidència

PRÒLEG

Ara es presenten gran part de les aportacions presentades en el 68è Congrés de la Comissió Internacional per a l'Estudi de la Història de les Institucions Representatives i Parlamentàries (ICHRPI).

Des del Departament de Ciències Històriques i Teoria de les Arts de la Universitat de les Illes Balears hem de manifestar la gran satisfacció que tingueren quan la direcció de la Comissió Internacional per a l'Estudi de la Història de les Institucions Representatives i Parlamentàries ens va confiar la organització d'aquest 68è Congrés, coincidint amb el vuitanta aniversari de la fundació de la ICHRPI.

Entre els dies 6 i 9 de setembre de 2016 es dugué a terme a Palma el 68è Congrés de la Comissió Internacional per a l'Estudi de la Història de les Institucions Representatives i Parlamentàries (ICHRPI). El Congrés es va dur a terme al Parlament de les Illes Balears, a l'Arxiu del Regne de Mallorca, a la Fundación Bartolomé March i a la sala d'actes de l'edifici Sa Riera de la Universitat de les Illes Balears (UIB), en sessions simultànies de matí i de capvespre.

Durant quatre dies, al voltant de dos-cents investigadors d'universitats d'arreu del món (Espanya, Regne Unit, França, Itàlia, Alemanya, Àustria, Hongria, Polònia, Romania, Croàcia, Xina, Brasil, Xile, Argentina, EUA...) presentaren les seves recerques sobre temàtica parlamentària de distintes etapes històriques.

Professors i investigadors de cinquanta universitats d'Europa, Amèrica i Àsia i d'una desena de centres de recerca varen compartir coneixements i varen conviure aquells dies.

En aquesta ocasió la temàtica del Congrés girà entorn de la realitat política i institucional de bona part del món on hi ha parlaments d'estructura multinivell. Més enllà dels parlaments dels Estats, hi ha altres cambres legislatives subestatals als Estats descentralitzats i, en les darreres dècades, noves institucions legislatives (com el Parlament Europeu) o assemblees representatives d'entitats supranacionals (com l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa). Juntament amb aquest tema central es va reflexionar sobre les formes de representació política, amb especial atenció a la representació parlamentària al llarg de la història.

D'altra banda el Congrés tractà sobre les fonts per a la història parlamentària, amb propostes d'historiadors, juristes, politòlegs, documentalistes i arxivers. La preservació de les fonts i la gestió de la

informació va ser una de les gran preocupacions expressades per molts especialistes.

El Congrés va oferir al mateix temps un espai per presentar recerques i estudis i fer reflexions comparatives de les assemblees representatives de la Corona d'Aragó al llarg de la Història.

És obligat agrair a les institucions de les Illes Balears l'acollida que donaren a aquest Congrés. Al mateix temps tenim una gran satisfacció en veure complit el compromís de publicar les recerques i aportacions que es presentaren. Fem un agraïment molt especial a l'Institut d'Estudis Autònomic de les Illes Balears, que des del primer moment ha col·laborat, primer en la organització, després en el desenvolupament i finalment en el moment de preparar la present edició.

En segon lloc, agraïm les recepcions que es varen fer al Parlament de les Illes Balears, al Consell de Mallorca i a la Presidència del Govern de les Illes Balears. També hem d'esmentar la cloenda del Congrés amb la presència del vicepresident del Govern de les Illes Balears.

Una de les iniciatives paral·leles a les sessions acadèmiques, a més de les recepcions oficials, va ser una visita guiada al patrimoni històric i artístic del centre de la ciutat de Palma. Les magnífiques explicacions que es donaren als congressistes en diverses llengües havien estat organitzades des de la regidoria de Cultura, Patrimoni, Memòria Històrica i Política Lingüística de l'Ajuntament de Palma.

A l'hora d'acabar aquest pròleg, és obligat esmentar la feina realitzada per alumnes col·laboradors i professors de la UIB, funcionaris del Parlament de les Illes Balears i del Govern, i als responsables de la Fundació Juan March.

A tots ells i elles, agraïment i gratitud.

Amb la present publicació pensam que haurem culminat aquell encàrrec que se'ns va fer al Congrés de Londres de la ICHRPI. Pensam que hem contribuït d'aquesta manera al coneixement històric, a la transferència de coneixements i a la reflexió, en definitiva, en defensa del parlamentarisme.

Sebastià Serra Busquets
Professor d'Història Contemporània de la Universitat de les Illes Balears

LLIÇÓ INAUGURAL

LA ICHRPI: CAP A UNA COMUNITAT D'HISTORIADORS I CIENTÍFICS POLÍTICS (1936-2017)

JOSEBA AGIRREAZKUENAGA

*Universitat del País Basc,
president de la Comissió Internacional per a l'Estudi de la Història de
les Institucions Representatives i Parlamentàries*

Aquesta comissió es va fundar fa vuitanta anys, el 1936, com a *comission* *extérieure* del CISH-ICHS (Comité International des Sciences Historiques-International Committee of Historical Sciences), una organització internacional d'historiadors. L'origen d'aquesta Comissió del Comité International de les Ciències Històriques es remunta al projecte de recerca comparada presentat a Varsòvia per Emile Lousse (1905-1986) i François Olivier-Martin (1897-1952) durant el 7è Congrés Internacional d'Historiadors de 1933. Es tractava d'un projecte de recerca que analitzava amb una perspectiva comparada l'origen i el desenvolupament de les *Assemblées d'États* anteriors als parlaments liberals.

En el 8è Congrés Internacional d'Historiadors (CISH-ICHS) de Bucarest es va acceptar el projecte i es va fundar una *commission extérieure*: la *Commission Internationale pour l'Histoire des Assemblées d'États* [Comissió Internacional per a la Història de les Assemblees d'Estats]. Durant el segle XIX es va publicar una definició clàssica dels *États généraux*, *États provinciaux*, *États de bailliage*: «On peut définir les états provinciaux comme une réunion des trois ordres d'une province en assemblée régulièrement constituée, périodiquement convoquée et possédant certaines attributions politiques et administratives dont la principale était le vote de l'impôt».¹ No obstant això, en el marc de la perspectiva comparada dels països europeus,

¹ L. Cadier, *Les États de Béarn depuis leurs origines jusqu'au commencement du XVI siècle. Étude sur l'histoire et administration d'un Pays d'états* (París, 1888).

l'origen i la interpretació de la seva importància política a llarg termini va esdevenir la qüestió més controvertida. La primera trobada va tenir lloc a Lausana el 1936. De fet, el primer objectiu que va tenir era molt limitat: les *Assemblées d'États*, però des d'una perspectiva comparada.

A Lausana, el 1928 la Unió Interparlamentària va publicar un llibre per rebatre els atacs contra la mera existència del sistema parlamentari. El 1929 es va fundar a Londres el projecte de la història del parlament: una idea concebuda per Josiah Wedgwood, un parlamentari laborista independent, i el professor Lewis Namier. Però el 1936 es va produir un cop d'estat a Espanya contra el seu parlament democràtic. Aquest cop d'estat, que tenia com a objectiu atacar el sistema parlamentari i les llibertats, va fracassar inicialment i la Guerra Civil Espanyola (1936-1939) va esdevenir també una guerra europea i va acabar amb la fundació d'un nou estat totalitari. L'organització dels estats sota el control d'un únic partit, amb propostes antiparlamentàries i limitació dels drets d'associació i les llibertats individuals, va anar augmentant.

Amb tot, al mateix temps, el programa del 1r Congrés de la Comissió a Lausana el 1936 va ser molt interessant: Helen Cam va presentar un article que tractava dels llibres recents publicats a Anglaterra sobre les institucions parlamentàries de les illes Britàniques durant l'edat mitjana: «Recent books in England on the parliamentary institutions of the British Isles in the Middle Ages». Altres articles que s'hi van presentar van ser: «L'idée de représentation dans les œuvres de Guillaume d'Ockham», de George de Lagarde; «Les caractères essentiels de l'État corporatif médiéval», d'Emile Lousse; «Le souverain des anciennes républiques suisses», de W. A. Liebeskind, i «L'introduction des villes dans les assemblées d'États en Italie», de Pier Silvero Leicht. Leicht citava l'excel·lent obra d'un jove investigador, Antonio Marongiu, *I parlamenti di Spagna nella storia en el diritto comparato* (Roma, 1932). El francès Alfred Coville (1860-1942) en va ser el primer president, P. S. Leicht, de la Universitat de Roma, va ocupar-ne el càrrec de vicepresident i Emile Lousse, el de secretari. En el seu discurs inaugural, Coville va afirmar que «L'œuvre à réaliser est certes considérable et multiple: mais par les recherches qu'elle doit provoquer, par l'ample profit qu'en résultera, pour la compréhension des institutions du passé et même du présent, la "Commission pour l'histoire des assemblées d'état" a mérité de naître, et rien dans le domaine historique n'est plus désirable que son succès». Just abans de la Segona Guerra Mundial es van organitzar seccions a França, Itàlia, Hongria, el Regne Unit, Irlanda i els Estats Units.

REFLEXIONS I EXPOSICIÓ SOBRE LA ICHRPI

Els presidents de la Comissió han esmentat problemes metodològics i teòrics: Helen Cam (1885-1968), E. Lousse, A. Marongiu (1902-1989), H. Koegnisberger (1966-1985) i també Salvo Mastellone (1920-2012) apareixen en el text sobre el 50è aniversari de la ICHRPI de 1986. El 2003 el Museu d'Història Catalunya va organitzar la primera exposició sobre la història de la Comissió, en la qual el director del museu, el Dr. Jaume Sobrequés, va col·laborar amb membres de la Comissió. El catàleg de l'exposició va ser elaborat per John Rogister i la persona responsable de l'exposició va ser la Dra. Mercè Morales. Més tard, el 2007, Rogister va publicar un article sobre els setanta anys d'història de la Comissió i Maria Sofia Corciulo, en la seva contribució al taller organitzat a Oxford, va tractar el tema dels debats metodològics i teòrics al si de la Comissió entre 1936 i 1980. Aquests debats se centraven en els orígens medievals i la naturalesa corporativa o més política de les assemblees i els parlaments. En l'antologia intitulada *Le istituzioni parlamentari nell'Ancien Régime*, un extens volum publicat a Nàpols per Guido D'Agostino, es van sistematitzar aquests debats.²

ELS DEBATS I ELS TEMES I QÜESTIONS PRINCIPALS PER ALS MEMBRES DE LA COMISSIÓ

Durant la presidència de Coville (1936-1939), les qüestions principals que abordava la *Commission pour l'histoire des assemblées d'état* tenien a veure amb l'anàlisi dels orígens medievals de les assemblees representatives i la seva evolució al llarg de les successives monarquies. Les teories d'Emile Lousse sobre la naturalesa corporativa de les assemblees segons el sistema de privilegis de la societat medieval van ser les interpretacions dominants. No obstant això, el sistema d'assemblees de les illes Britàniques o els que es van desenvolupar a la Corona d'Aragó, estudiats per A. Marongiu el 1932, assenyalen altres arguments i perspectives amb una naturalesa més institucional i política en contraposició amb la interpretació corporativa.

En la Conferència del CISH-ICHS que va tenir lloc a París el 1950, la nova presidenta Helen Maud Cam es va mostrar a favor d'ampliar les recerques de la Comissió a períodes posteriors al final de l'antic règim, inicialment

² G. D'Agostino, *Le istituzioni parlamentari nell'Ancien Régime* (Nàpols, 1980).

assenyalat com el *terminus ad quem*.³ Va proposar una nova denominació en anglès *The International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions* (ICHRPI) [Comissió Internacional per a l'estudi de la Història de les Institucions Representatives i Parlamentàries, CIHIRP], que es va adoptar per emfasitzar la història del parlamentarisme. Els dos noms oficials suggereixen interpretacions diferents de la importància de les assemblees representatives en la cultura política europea. El 1948, Helen M. Cam va ser la primera dona catedràtica de la Facultat d'Arts i Ciències de la Universitat de Harvard, lloc de treball que va ocupar durant sis anys, i va ser tenir un paper molt actiu en la Comissió. Va fundar la *Studies Collection of the ICHRPI* (Col·lecció d'Estudis de la CIHIRP).

El 1955, Helen M. Cam, Antonio Marongiu i Günter Stöckl van presentar un informe sobre l'activitat científica de la Comissió Internacional: «Recent works and present views on the origins and development of representative assemblies», que analitzava la tendència general de la transició des de l'«ordre» fins a l'«estat» o del punt de vista corporatiu en contraposició amb l'institucional i parlamentari. El 1950, J. Dhodt, un membre de la secció belga, va argumentar que en comptes d'«ordre» seria millor referir-se al «poder» com la base socioeconòmica de la societat.⁴

Entre 1960 i 1970, Emile Lousse va ser el nou president de la Comissió. Durant aquest període es van dur a terme estudis de recerca sobre els Països Baixos, que van suposar la publicació de manuals de referència i propostes comparades. Lousse es va dedicar a relacionar la fiscalitat i la representació: «nous devrions nous ménager de nouvelles ouvertures et des collaborations plus amples encore, du côté de l'histoire des impôts, des techniques de fiscalité». La revista publicada a Bèlgica, *Anciens Pays et Assemblées d'États*, va esdevenir un punt de referència important, així com també la *Studies Collection*. El 1966, a Lovaina, també durant aquesta època, van veure la llum les «Communications presented at the Twelfth Congress of Historical

³ H. M. Cam, *The International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions: its work at the Ninth International Congress of Historical Sciences, and its past and future activities*, p. 11-18 a: *IXe Congrès international des Sciences historiques* (París, 1950); *IXth International Congress for Historical Sciences, dans Université de Louvain. Recueil de Travaux d'Histoire et de Philologie*, 3e série, 45e fasc. (Lovaina, 1952), XII-280 p. 1.

⁴ *Xe Congrès International des Sciences Historiques, Rome, 1955, Xth International Congress for Historical Sciences*, amb pròleg de H. M. Cam. Publication subsidiée par l'UNESCO. (Lovaina, 1958), 258 p.

Sciences». Aquestes comunicacions presentades al Dotzè Congrés de Ciències Històriques, que va tenir lloc a Viena el 1966, es van publicar amb pròleg de H. M. Cam i epíleg de H. G. Koenigsberger.

Durant la dècada següent, 1970-1980, en va ser el president Antonio Marongiu i, segons l'opinió de H. G. Koenigsberger, el compromís de Marongiu amb la tasca de la Comissió va ser total, tenia una energia prodigiosa i era el membre més dinàmic. Marongiu va ser el pioner de l'enfocament comparat amb una perspectiva legal en la història parlamentària, com es pot comprovar en la seva obra *Medieval Parliaments: a comparative study* (Londres, 1968). El 23è congrés de la Comissió a Székesfehérvár (Hongria) de 1972 va suposar una nova dinàmica.⁵ Les qüestions principals tenien a veure amb les institucions representatives anteriors als parlaments liberals, però incloïen noves perspectives sobre el camí per augmentar els estats a Europa. Se cercaven teories i models per al primitiu estat modern i la creativitat. La qüestió del poder o, més aviat, la distribució de poder a la primitiva Europa moderna, les condicions necessàries perquè un parlament fos reeixit, i els parlaments i els legisladors van ser els temes de recerca històrica més importants en relació amb la llibertat o la monarquia composta. No obstant això, d'altra banda, un destacat membre, W. S. Blockmans, va afirmar que aquest enfocament estava mancat d'orientació central.⁶

Entre 1980 i 1985 Helmut Georg Koenigsberger va ser-ne el següent president. Des de 1952 havia estat membre de la Comissió. Va decidir centrar-se en la història parlamentària comparada, encoratjat per John Roskell, un dels seus companys de la Universitat de Manchester, i l'obra de Helen Cam. Va escriure que hom no pot arribar a una teoria rigorosa de les lluites internes pel poder; la recerca tipològica que fa referència a la història dels parlaments i les institucions representatives sempre és útil, però hom ha d'adonar-se que els esquemes no poden representar models que siguin

⁵ M. S. Corciulo, «Il XXIII Congresso della Commission Internationale pour l'Histoire des Assemblées d'Etats» *Nuova Antologia*, 1972. En aquell moment els membres de la Comissió eren de 32 països.

⁶ W. P. Blockmans, «A typology of representative institutions in late medieval Europe», *The Journal of Medieval History* (1978), p. 189-215.

sempre vàlids per a un període històric sencer.⁷ El 1981, durant aquest període, John Rogister va fundar la revista *Parliaments, Estates and Representation* (PER) i en va ser el primer editor. La revista PER va ser l'aportació més important per a la millora de la comunicació entre els membres i la publicació de nous articles, ja que va potenciar una nova comunitat d'acadèmics que va aplegar diferents generacions d'investigadors de diversos països. L'activitat de la Comissió va créixer i el 1985 el nou president Salvo Mastellone estava més vinculat amb el pensament polític històric. Al 36è congrés de Florència, el 50è aniversari (1936-1986), l'interès es va centrar principalment en els aspectes socials de les institucions representatives en les èpoques medieval i moderna. Cal remarcar que el butlletí informatiu ara afirmava que la Comissió era per als historiadors i els científics polítics. Les qüestions dels parlaments liberals contemporanis rebien cada vegada més atenció.

El 1990 John Rogister va ser elegit nou president, càrrec que va ocupar fins a 1999. En el 47è congrés, que va tenir lloc a Bilbao el 1997, va presentar el balanç científic de la tasca de la ICHRPI «Scientific balance-sheet of the work of the ICHRPI» i va escriure que la Comissió es preocupa per la teoria política i la pràctica institucional de la representació així com per l'organització interna i altres antecedents socials i polítics dels parlaments i les assemblees d'estats. D'altra banda, va esmentar que l'èmfasi creixent en les regions i el federalisme a Europa eren catalitzadors de les activitats de la Comissió.⁸

Durant la presidència de Wilhelm Brauner (1999-2007), es va elaborar un pla per ampliar l'abast de la Comissió i incloure-hi intel·lectuals de l'Europa de l'Est. Posteriorment, va ser elegida Maria Sofia Corciulo a Edimburg el 2007, i va ocupar el càrrec fins a 2015. En l'informe de la presidència de 2015, publicat en el volum 35 de la revista, va fer una repàs dels excel·lents resultats d'aquesta etapa de la història de la Comissió: les qüestions de l'època contemporània adquirien cada cop més importància, i el

⁷ M. J. Rodriguez-Salgado: «Biography», *Biographical Memoirs of Fellows of the British Academy* (2015), p. 301-333; V. Cromwell, *Parliaments, Estates and Representation*, vol. 28 (2008), p. 1-3.

⁸ J. Rogister, «Scientific balance-sheet of the work of the International Commission for the History of Parliamentary and Representative Institutions», a: *Contributions to European Parliamentary History. Studies presented to the International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions*. Volum LXXIX. (Bilbao, 1999), p. 311-332.

parlament democràtic liberal i el sistema de parlaments multinivells en l'època contemporània eren dos dels assumptes principals. Va analitzar el clàssic debat sobre l'origen i la interpretació de les assemblees representatives. La qualitat científica de la revista també va millorar: es va signar un nou contracte amb Routledge (Taylor and Francis Group), i es va aconseguir que fos inclosa als índexs European Reference Index for the Humanities (ERIH) i Scopus.⁹ El llançament de la pàgina web www.ichrpi.com per part de la nova editorial va contribuir a difondre els continguts de la revista. Així mateix, en aquest període es va crear un programa per a joves investigadors amb l'objectiu d'augmentar la seva participació als congressos de la ICHRPI.¹⁰

INVESTIGACIÓ GLOBAL I LOCAL PER AL FUTUR

La reflexió global és el gran repte amb el qual s'enfronten els historiadors del segle XXI, però les activitats sempre es desenvolupen a escala local. Pensa globalment, actua localment. Per tant, és una tasca que ens correspon a tots per assegurar que la nostra comunitat d'investigadors que s'aplega en aquesta Comissió sigui més global amb una visió més comparada en els seus debats i propostes. La Comissió hauria de ser una oportunitat per al desenvolupament intel·lectual dels científics polítics i els historiadors joves.

Els orígens i el desenvolupament de les assemblees representatives a Europa és un element característic i fonamental de la cultura política europea. Eren assemblees representatives que aspiraven a desenvolupar un poder públic en el seu context. La creença o mite relacionada amb la comunitat com a subjecte del poder polític és una característica específica de la cultura política europea. És un element europeu diferencial en el context global.

⁹ Hem de destacar la tasca de Henry Cohn i Alastair Mann (directors de publicacions) i d'Alex Cowan i John Young (directors).

¹⁰ Articles del taller al St. Antony's College. Universitat d'Oxford, 2007. M. S. Corciulo, «Contributions of the International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions (ICHRPI) to the Debate on Methodology», a Agirreazkuenaga J. (ed.) *The Making of Parliaments: 19th and 20th Century, Europe and America*. (Sant Sebastià, 2010), p. 13-20.

EL PARLAMENT I LA CAPACITAT DE RESILIÈNCIA POLÍTICA

Arreu del món s'organitzen associacions o assemblees, però a Europa s'han projectat en l'àmbit de l'exercici del poder públic. En la monarquia composta, va ser precisament la consolidació de l'assemblea representativa dels diferents territoris el que va contribuir a la formació d'unions complexes. La complexitat i el parlamentarisme són complementaris. L'Europa política és un exemple de resiliència política. Avui en dia tenim molt a celebrar i explorar sobre el sistema multinivells dels parlaments: parlaments nacionals, el parlament europeu supranacional i els parlaments regionals amb poders legislatius.

BLOC I
PARLAMENTS MULTINIVELL

ALLA RICERCA DELL'ORDINE PERDUTO. *RULE OF LAW*, SISTEMA POLIARCHICO, *MULTILEVEL GOVERNANCE* E PROCESSO COSTITUENTE *IN FIERI* NEL QUADRO STORICO DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

ROSAMARIA ALIBRANDI

Università degli Studi di Messina

I. L'IDEALE NORMATIVO E LE ATTUALI FORME DI GOVERNANCE

Nell'Unione Europea si delinea un'architettura costituzionale del tutto peculiare. Se è vero che ogni costituzione deve essere espressione di un ordinamento originario, la carta fondamentale di ciascuno Stato membro, nel contesto europeo, viene a trovarsi in rapporto di complementarietà con altre costituzioni determinando influenze reciproche, e dando vita a un quadro d'insieme che suscita molti interrogativi nel dibattito giuridico contemporaneo. L'inedito paradigma costituzionale elaborato dalla dottrina¹ prova a conciliare lo scontro tra autonomie che si concepiscono come originarie e autoreferenziali mediante l'affascinante ipotesi che prefigura l'abbandono dell'opposizione binaria tra Unione Europea e Stati membri, come pure del principio di esclusività degli ordinamenti giuridici, per concepire sia le istituzioni europee che quelle statuali quali componenti di una struttura comune integrata e complessa, sebbene diversificata al suo interno.

La teorizzazione di un *costituzionalismo multilivello* è ormai consueta all'ambito giuridico, oltre che a quello politico, data la evidente necessità dell'integrazione fra ordinamenti nazionali e ordinamenti sovranazionali. La speculazione dei cultori del diritto e la pratica giurisprudenziale si aprono a

¹ De Marco, E. *Percorsi del "nuovo costituzionalismo"*. Milano: Giuffrè Editore, 2008, p. 88.

nuovi orizzonti, che riguardano, preliminarmente, la necessità di conciliare l'osservanza delle norme del diritto internazionale con quelle interne, qualora siano tra loro incompatibili. Ulteriori quesiti riguardano l'esistenza, o meno, di un primato delle norme internazionali e se sia possibile discuterne in termini di gerarchia delle fonti; infine, con riferimento all'Unione Europea, se si possa concepire un ordine giuridico-costituzionale al di fuori dell'organizzazione dello Stato. E, se questo si verifici, quale risulti il rapporto tra la costituzione degli Stati membri con una eventuale costituzione europea, e come si collochi, nel processo d'integrazione europea, la dialettica giurisprudenziale tra la Corte di giustizia europea e le Corti supreme degli Stati membri².

Come è noto, è obiettivo dell'Unione la creazione di un'entità europea governabile, efficiente e democratica. La forma di *governance* poliarchica e a più livelli permette alle organizzazioni politiche sovranazionali di assumere competenze tradizionalmente riservate allo Stato nazionale; dovrebbe fondarsi sull'equilibrio, essere attribuita a una pluralità di poteri limitati, che si controllino reciprocamente e alla cui guida vi sia alternanza, sul cui esercizio il giudizio venga rimesso ai cittadini.

Per gli Stati membri, ogni programma legislativo dovrebbe correlarsi alle linee-guida europee. Tuttavia l'interrelazione tra la sovranità dei singoli Stati e quella europea è giunta a un punto critico; occorrerebbe incentivare una *governance* che tenga conto di competenze e sovranità distinte anche se condivise³.

La conoscenza del processo costituente dell'Unione Europea e del suo sistema di *multilevel governance*⁴ implica, a priori, l'analisi della difficile fase di transizione che le assemblee rappresentative stanno attraversando, che ne rimette in discussione la funzione istituzionale⁵. Il ruolo del parlamento sembra essersi modificato in modo apparentemente irreversibile: non è più

² Cerri, A., Donnarumma, M. R. (curr.) *Il costituzionalismo multilivello. Profili sostanziali e processuali. Le constitutionnalisme à plusieurs niveaux. Aspects de fond et de procédure*. Roma: Aracne Editrice, 2013.

³ Giacomini, A., Costanzo, G., *Europa al plurale*. Roma: Armando Editore, 2015, p. 33.

⁴ Bilancia, P. *The dynamics of the EU integration and the impact on the National Constitutional Law*. Milano: Giuffrè Editore, 2012, p. 1-12.

⁵ Sulla generale crisi del sistema parlamentare, sulle sue ambiguità e sulla continua critica mossa dall'elettorato ai rappresentanti politici di non rispondere alla volontà popolare, si veda il recentissimo saggio di Montanari, A. «La questione democratica agli inizi del nuovo Millennio». *Sociologia*, n.º 2 (2016).

luogo privilegiato del dibattito pubblico, ove le leggi vengono discusse e si trovano le giuste mediazioni. La giostra politica si è spostata nelle sedi mediatiche dei salotti televisivi, nei forum che affollano la rete; al libero gioco parlamentare si è sostituita l'imposizione di idee e di proposte da parte di soggetti dotati, più che di reali competenze, di visibilità e di *audience*. Negli ultimi decenni, il difficile processo di integrazione in Europa e, a livello nazionale, la ricerca di garanzie di governabilità e di efficienza dell'azione politica, hanno progressivamente trasferito il baricentro della decisione dai parlamenti ai governi, in quanto questi ultimi sono la sede della concreta definizione e attuazione degli indirizzi programmatici. Come è noto, tale funzione rileva, in particolar modo, nel corso d'una crisi economica quale quella che ormai da anni si sta attraversando⁶. La globalizzazione ha profondamente e irreversibilmente cambiato i rapporti tra Stati, tra soggetti economici e persino quelli interpersonali in tutti gli ambiti; considerato come e quanto la "rivoluzione del web" influenza e modifica le regole della politica⁷, anche il diritto non può non tenerne conto.

Mentre il risalente processo costituente è ancora in corso, né accenna a concludersi, sembra che le categorie tradizionali sia del diritto interno, sia del diritto internazionale, non sempre risultino funzionali a un'analisi dei problemi della contemporaneità. Si segnala da più parti la necessità di rivedere i meccanismi e le forme della legittimazione democratica, e di considerare la modifica del legame esclusivo tra Stato e cittadini a favore di una pluralità di appartenenze, di identità e quindi di livelli di tutela dei diritti, mentre non sono ancora del tutto definite le delimitazioni tra lo spazio giuridico riservato alla legislazione e alla giurisdizione interna e lo spazio giuridico europeo, né i nuovi orizzonti, o meglio, i nuovi limiti, della sovranità dello Stato e del suo raggio di azione.

⁶ Il problema del *deficit* rappresentativo che si ravvisa per il parlamento europeo, investe anche i parlamenti nazionali; il pluralismo diffuso dei valori accresce l'astensionismo elettorale; la tecnicizzazione e l'internazionalizzazione della politica provocano lo sbilanciamento nel rapporto tra gli organi istituzionali affievolendo il potere legislativo e favorendo l'esecutivo e il giudiziario. Discussioni e decisioni vengono rimpiazzate da accordi e negoziazioni, dinamiche presenti anche a livello europeo.

⁷ Si consenta il riferimento a Alibrandi, R. "E' allarme infobesity. Il nuovo diluvio digitale", in Alibrandi, R., Centorrino, M., *Dalle parti della Sicilia. Economia, politica, società e la rivoluzione del web*. Palermo: Novantacento, 2015, p. 191-194.

II. UNA RIFLESSIONE SUI CONCETTI CLASSICI DEL COSTITUZIONALISMO

La constatazione della crisi dello Stato-nazione genera un interrogativo: in che misura all'ente statale spetti il potere esecutivo in un contesto in cui le parcellizzazioni territoriali al suo interno e la società globale al suo esterno implicano, nel dibattito pubblicistico, nuove riflessioni critiche su concetti classici del costituzionalismo, mentre più che mai i mutamenti socio-politici, prima che giuridici, attualizzano la dicotomia Stato/società. In un saggio di qualche anno fa, Alain Supiot evidenziava, scrivendo di un *nuovo feudalesimo*, la crescente subordinazione del pubblico al privato che segue schemi e flussi che ricordano le caratteristiche dello Stato liberale ottocentesco⁸. Tale prospettiva ha avuto come antagoniste le tesi neo-liberali di autori che cercano di dare forma giuridica plausibile a una sorta di *governance* mondiale che si pone oltre lo Stato e il pubblico, e fa capo ai *network* e alle organizzazioni private. Questa prospettiva genera diverse preoccupazioni, prima fra tutte quella del rispetto della legalità.

Come recita il titolo di un efficace saggio di diritto pubblico europeo, è *possibile una legalità globale?*⁹ Indagare il senso della legalità in un contesto, come quello contemporaneo, caratterizzato da un diritto sempre meno statale e gerarchico, e sempre più parcellizzato e diffuso, mostra come la questione della legalità, posta nelle carte internazionali attraverso l'evocazione del concetto di *rule of law*, attenga non solo agli Stati e ai loro ordinamenti, ma anche agli spazi ad essi sottratti. Una legalità globale esiste, ma non è necessariamente connessa all'affermazione di una costituzione globale, né all'idea dell'unità e della sistematicità del diritto. Guarda piuttosto all'opportunità di articolare la pluralità di ordini, costituzioni e norme per uno scambievole arricchimento. L'ideale normativo, il senso della legalità intrinseco al *rule of law*, la sua possibile estensibilità alle odierne trasformazioni istituzionali, si confrontano non solo con lo Stato, ma con le multiformi manifestazioni della *governance* mondiale, non sempre riconducibili alle categorie classiche del diritto. I livelli di legalità del diritto internazionale, del diritto dell'UE e del diritto globale sono in relazione tra loro; occorre quindi individuare quale sia il ruolo che il *rule of law* assume non solo con riferimento diritto internazionale, «ma nell'insieme dei diritti (in

⁸ Supiot, A. «The public-private relation in the context of today's refeudalization». *International Journal of Constitutional Law*, n. 11 (2013), p. 129-145.

⁹ Palombella, G. *È possibile una legalità globale? Il Rule of law e la governance del mondo*. Bologna: Il Mulino, 2012, p. 10.

senso oggettivo) concorrenti sulla scena del globo»¹⁰. La sua funzione nel contesto globale non è semplicemente atta a generare «una più o meno realistica autorità mondiale: questo sarebbe un compito di attribuzione (costituzionale) di potere, di creazione e autorizzazione, di legittimazione»; piuttosto, può attivare un processo di confronto, di certo non per annullare la pluralità di ordinamenti ma per fare interagire tra loro, secondo le regole del discorso razionale e del discorso giuridico pubblico, i diversi attori e le diverse legalità presenti nella dimensione ultra-statale¹¹.

III. COSTITUZIONE MULTILIVELLO E GOVERNANCE EUROPEA

E' evidente che, se lo Stato conserva tuttora un ruolo centrale, sebbene relazionato e conformato alla struttura multilivello, nel contesto europeo hanno rilevanza, ciascuno col proprio ruolo, attori diversi: l'Unione, gli enti territoriali, lo Stato medesimo. Ecco che la difesa delle differenti *identità costituzionali* nazionali pone dei limiti al processo di integrazione; ma è anche vero che sebbene lo Stato abbia perso il monopolio della decisione politica, non è accettabile il continuo annunciare la fine dello Stato-nazione, né l'exasperato anti-statalismo che ad esso sottende e ormai non ha nemmeno il pregio della novità¹².

La molteplicità delle prospettive attuali ha aperto un vasto dibattito interdisciplinare sulle nuove dimensioni della sfera pubblica per ridefinire (e ricostituire, se necessario) il ruolo del pubblico in un diritto sempre meno statale. A fronte di ciò, appare chiaro che l'Europa non riesce a dotarsi di costituzione, e questo dato di fatto implica una riconsiderazione della condizione attuale dell'Unione, pur se in effetti il *governo multilivello* supplisce al vuoto col costituire ed estrinsecare la pratica capacità di bilanciare poteri nazionali, regionali e locali, di confrontare politiche territoriali e strategie nazionali anche in un'ottica internazionale, e di governare soggetti, istituzionali o meno, comunque operativi nello spazio costituzionale europeo.

¹⁰ Palombella, G. *È possibile una legalità globale?...*, p. 67, p. 106.

¹¹ Palombella, G. *È possibile una legalità globale?...*, p. 162.

¹² La tesi di Kenichi Ohmae, che partendo dall'espansione dell'economia globale teorizzava che lo stato-nazione centralizzato e centralizzante, fosse un dinosauro destinato a estinguersi risale a più di vent'anni fa, e lo Stato, fortunatamente, esiste ancora, sebbene con i suoi fisiologici mutamenti. Ohmae, K. *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*. New York: Simon and Schuster, 1995.

La *multilevel governance* emerge dunque come principio ordinatore del processo costituzionale europeo. Si configura come un sistema efficace e flessibile che persegue obiettivi comuni, contribuisce al mantenimento dell'ordine collettivo, ripartisce le competenze decisionali fra vari attori a più livelli, anziché lasciarle quale monopolio degli esecutivi europei o degli Stati membri, e tiene conto delle diverse condizioni locali¹³. La *governance* multilivello prefigura difatti un metodo di governo basato sul coinvolgimento anche degli enti sub-nazionali nella creazione e attuazione della legislazione e delle politiche dell'Unione Europea. Il suo fondamento risiede nel mosaico derivante dai sistemi costituzionali dell'Unione e dei suoi Stati membri. Gli accordi di *governance* multilivello giocano un ruolo fondamentale nel raggiungimento degli obiettivi chiave del Trattato di Lisbona, quali la sussidiarietà, il rispetto delle identità nazionali degli Stati membri, l'autonomia regionale e locale, l'apertura e la chiusura della cittadinanza, tutte disposizioni che conferiscono legittimità al processo decisionale dell'UE, mentre promuovono il costituzionalismo e la democrazia in Europa.

La locuzione *multilevel constitutionalism* definisce un sistema giuridico nel quale l'esercizio dei poteri sovrani da parte del pubblico potere è distribuito su due o più livelli che trovano in se stessi la propria legittimazione, complementari gli uni agli altri, espressioni delle diverse identità politiche dei soggetti interessati¹⁴. L'inventore della originale teorizzazione del costituzionalismo multilivello affermava, già vent'anni or sono, che, in effetti, l'Europa non avesse bisogno di una costituzione in quanto già dotata di una *multilevel constitution*, che consta delle costituzioni degli Stati membri, e si avvale di un corpo costituzionale complementare, rappresentato dai trattati europei. E, ancor oggi, l'Unione Europea è un sistema di potere ripartito in una pluralità di livelli, nella quale ciascun livello di governo riflette diverse identità riguardo ai cittadini; ciascuna di tali identità corrisponde a un diverso livello della società¹⁵. All'interno di tale struttura, la differenza tra le carte costituzionali dei vari Stati membri e i trattati costitutivi dell'Unione è, in parte, solo formale; nella sostanza si

¹³ Si veda il capitolo 5, Esercizi di polifonia, del volume di Zielonka, J. *Disintegrazione: Come salvare l'Europa dall'Unione europea*. Roma-Bari: Laterza, 2015.

¹⁴ Pernice, I. «The Framework revisited constitutional, federal and subsidiarity issues». *Colombian Journal of European Law*, n. 2 (1996), p. 403 ss.

¹⁵ Pernice, I. «Multilevel constitutionalism and the treaty of Amsterdam. European constitution-making revisited?». *Common Market Law Review*, n. 36 (1999), p. 707.

sarebbe in presenza di un coerente e unitario sistema istituzionale basato sulla ripartizione tra i diversi livelli dei poteri riconducibili al principio di sovranità; e questo assetto non è nuovo, anzi, appare in un certo qual modo collaudato.

IV. IL RETAGGIO STORICO DELLE ANTICHE COSTITUZIONI NAZIONALI E LE PROBLEMATICHE D'UNA NUOVA COSTITUZIONE PER L'EUROPA

Il tradizionale pensiero giuspubblicistico europeo fa capo all'idea di contratto sociale, elaborata da Rousseau¹⁶, che fonda il *ruolo della legge* sulla compatibilità tra il potere dello Stato e la libertà dei cittadini, applicabile a diverse entità politiche. Come si è visto, è possibile che tali sistemi si estrinsechino su diversi livelli: se la interrelazione fra i diversi livelli è fondata non tanto su una contingente necessità, quanto sulla cooperazione, la nozione di costituzione potrebbe trovare una legittimazione anche al di fuori della cornice giuridica dello Stato. L'Unione Europea pare testimoniare questa tendenza, specie con riguardo alla contemperazione tra normativa europea e normativa statale svolta dalla Corte di giustizia. Inoltre, l'idea di un diritto superiore e prevalente, che privi di validità una normativa statale, di fatto espungendola, in caso di conflitto, attualmente non informa di sé i rapporti tra il diritto dell'UE e i sistemi giuridici degli Stati membri. Si tende piuttosto a confermare una *primazia* del diritto europeo, piuttosto che una sua *supremazia*, e non si tratta d'un dato meramente lessicale. Difatti da un eventuale contrasto del diritto europeo (sebbene mantenga una precedenza, tuttavia non gerarchica) col diritto d'uno Stato membro dell'UE, non scaturisce l'invalidità del diritto nazionale. La dichiarazione n. 17 allegata al Trattato di Lisbona, sancisce che «in accordance with well settled case law of the Court of Justice of the European Union, the Treaties and the law adopted

¹⁶ La libertà si configura come «eguaglianza di fronte alla legge, cui corrisponde l'uguaglianza nel produrre la legge, che costituisca la garanzia di un governo non arbitrario e la emanazione di norme che esprimano la volontà comune dei cittadini. La garanzia dei diritti, dunque, non dipende da una limitazione esterna del potere statale [...] ma scaturisce dalla partecipazione di tutti all'attività legislatrice, che è collocata sullo stesso piano dei diritti individuali». Alibrandi, R. *La positivizzazione del diritto naturale nelle esperienze costituzionali della Convenzione di Filadelfia e dell'Assemblea Nazionale francese*, in Repeto García, D. (cur.) *Las Cortes de Cádiz y la Historia Parlamentaria/The Cortes of Cádiz and Parliamentary History*. Cádiz: 2012, p. 765-778, p. 773.

by the Union on the basis of the Treaties have primacy over the law of Member States, under the conditions laid down by the said case law». L'UE si differenzia quindi dallo Stato federale, nel quale la normativa centrale riveste una posizione di supremazia rispetto alle leggi poste in essere dai federati, e può invalidarle in caso di non conformità. L'assetto multilivello rifugge, piuttosto, i modelli basati sull'imposizione, deponendo la pretesa alla primazia del diritto comunitario nei confronti di uno specifico e rilevante interesse di uno Stato membro¹⁷. Inoltre, la più chiara manifestazione della riacquiescenza di sistemi coercitivi è rappresentata dalla mancanza di strumenti attraverso i quali l'Unione possa costringere eventuali Stati recalcitranti; essa è stata difatti concepita quale comunità di diritto e, in quanto tale, non solo non è stata dotata di un proprio corpo di polizia o di un esercito, ma manca perfino del potere di invalidare atti adottati dagli Stati membri in violazione del diritto comunitario. Di conseguenza la realizzazione delle politiche da parte del livello sopranazionale finisce per dipendere dalla collaborazione dei livelli inferiori, in particolare di quello statale, senza che una eventuale infrazione possa essere accompagnata da misure che costringano lo Stato ad adempiere¹⁸.

La tendenziale pari dignità dei diversi livelli è conseguenza della loro capacità di autolegittimarsi. La possibilità di molteplici identità politiche, quindi di vari patti tra consociati, comporta l'impossibilità di concepire i rapporti tra gli stessi nei termini in cui sono stati tradizionalmente impostate le relazioni tra Stato centrale e autonomie locali negli anni dello statalismo e del nazionalismo ottocentesco. Nessun livello è predominante o gerarchicamente superiore¹⁹. Inizialmente concepito e sviluppato per dar conto della struttura dell'Unione Europea, soprattutto in riferimento ai rapporti tra normativa comunitaria e normative nazionali, la nozione di costituzionalismo multilivello ha quindi finito per assumere una pregnanza e un significato più ampi, avendo come corollario l'assunto che, in ogni moderna democrazia, l'origine del potere, a qualsiasi livello esso sia detenuto ed esercitato, risieda nella volontà dei soggetti coinvolti nell'esercizio di quel medesimo potere. I consociati ne sono, nello stesso tempo, fonte di

¹⁷ Mayer, F. C., «Supremacy-Lost?». *Humboldt Universität*, n. 2 (2006), www.whi-berlin.de/documents/whi-paper0206pdf, p. 3-7 ss.

¹⁸ Pernice, I. «The Global dimension of multilevel constitutionalism. A legal response to the challenges of globalization». *Humboldt Universität*, n. 9 (2008), www.whiberlin.de/documents/whi-paper0908.pdf, p. 16.

¹⁹ Pernice, I. «The Global dimension of multilevel constitutionalism...», p. 3.

legittimazione e soggetti destinatari. La sovrapposizione di autorità e di ordinamenti nell'assetto multilivello, nel quadro elaborato del potere pubblico europeo, non si configura, infine, come un mero prodotto d'ingegneria costituzionale, bensì quale specchio dell'equilibrio dei rapporti fra singola nazione e sfera sovranazionale²⁰.

L'idea d'una costituzione multilivello richiama intuitivamente quello d'un'effettiva carta costituzionale europea. Il tema è assai risalente: i primi progetti di costituzione europea furono numerosi negli anni della seconda guerra mondiale, in particolare, negli ambienti legati alla Resistenza²¹. Molti furono i testi elaborati in quel periodo²²; l'ideale unitario si andava diffondendo, e dopo l'avvio del processo di unificazione, le iniziative a favore della convocazione di una Costituente europea si fecero più concrete, anche se non era chiara quale fosse la strategia da adottare, o quale potesse essere il modello d'Europa a cui tendere. E nei dubbi tra federazione, confederazione, o cooperazione istituzionalizzata tra gli Stati, l'unica certezza sembrava, al fine della creazione di una nuova entità, l'adozione del metodo costituente, la cui attuazione era tuttavia problematica nell'Europa

²⁰ Scoditti, E. *La costituzione senza popolo. Unione europea e nazioni*. Bari: Dedalo, 2001, p. 60-62.

²¹ La raccolta più completa dei progetti di costituzione per una Unione europea formulati fino agli anni Ottanta del Novecento è stata redatta da Andrea Chiti-Batelli e depositata presso il Senato della Repubblica italiana, l'Istituto universitario europeo di Firenze e il Centro europeo di studi e informazioni di Torino. Chiti Batelli, A. *L'Unione politica europea. Proposte -Sviluppi istituzionali-Elezioni dirette*. Roma: Edizioni del Senato della Repubblica italiana, 1978. I tre volumi contengono le indicazioni circa i testi, gli archivi, etc., in cui si trovano gli originali dei progetti contenuti nella raccolta.

²² Tra i progetti di costituzione, sia a carattere federale che a carattere confederale, più completi sotto il profilo costituzionale, ricordiamo: *Progetto di costituzione federale europea e interna*, di Duccio Galimberti e Antonino Repaci (1942/1943); *Projet d'une constitution fédérale pour l'Europe*, della Commissione giuridica della Conferenza paneuropea (1943/1944); *Draft Constitution for the United States of Europe*, del Comitato Costituzionale dell'Europa Union Schweitz (1941/1942); *Schema di Costituzione dell'Unione federale europea* di Mario Alberto Rollier (1944). Cfr. anche Mackay, R. W. J. *Peace Aims and the New Order. Outlining the case for European federation together with a draft constitution of a united states of Europe*. New York: Dodd, Mead and Co., 1940, p. 235 ss.; Weinfeld, A. *Towards a United States of Europe. Proposals for a Basic Structure*. Washington D.C.: American Council on Public Affairs, 1942.

degli Stati sovrani. Agli albori degli anni Cinquanta, prevalse, nell'ottica funzionalista, la teoria dei passi lenti e gradualisti²³.

Si inaugurava la lunga epoca dei trattati. Tuttavia il miraggio costituzionale ha accompagnato costantemente il processo di integrazione, sempre presente quale ideale o come auspicio lungo il cammino della costruzione di una casa comune europea. Nel dibattito scientifico sulla possibilità - o sulla necessità - di tale costituzione, è tuttora presente una notevole varietà di opinioni all'interno di uno spazio speculativo circoscritto tra due estremi: parte della dottrina ne afferma l'esistenza da tempo, e parte nega decisamente che sia mai stata vigente; e, nell'ambito di quest'ultima posizione, vi è ancora chi la ritiene opportuna, come pure chi nega la possibilità che L'Europa possa dotarsene, ribadendo che quella di costituzione è nozione connessa in modo esclusivo all'esperienza storica degli Stati nazionali.

Appare di fondamentale importanza chiarire le posizioni interpretative che sottendono al concetto stesso di costituzione, ripercorrendo la molteplicità di significati che il lemma ha assunto e assume nella teoria costituzionale; e cosa si intenda con questa espressione, specie in ambito sovranazionale²⁴.

Una distinzione è preliminare: quella tra costituzione prescrittiva e costituzione descrittiva²⁵. Il modello prescrittivo inerisce alla costituzione come complesso di regole, un *dover essere* qualificato da elementi formali (come la forma scritta) e dalla sostanziale capacità di condizionare la realtà ordinamentale. Data la posizione apicale che occupa nel sistema delle fonti

²³ Preda, D. «Alle radici del dibattito costituente europeo: progetti, aspirazioni, sconfitte». *The Federalist*, n. 1 (2003), p. 11.

²⁴ Grimm, D. *Una Costituzione per l'Europa?*, in Zagrebelsky, G., Portinaio, P. P., Luther, J. (curr.), *Il futuro della Costituzione*. Torino: Giappichelli, 1996, p. 339-367. Il dibattito sulla legittimità della sovraordinazione costituzionale del diritto comunitario rispetto al principio della sovranità popolare è stato sviluppato teoricamente nella polemica dottrinale tra Dieter Grimm e Jürgen Habermas. Si veda quindi Habermas J. *Una costituzione per l'Europa? Commento a Dieter Grimm*, in Ceppa, L. (cur.), *L'inclusione dell'altro, studi di teoria politica*. Milano: Feltrinelli, 1998, p. 166-173. Segnatamente, «il nodo teorico e politico qui in gioco è relativo a uno dei principi irrinunciabili della dottrina giuspubblicistica: il principio della sovranità statale, che coincide nelle costituzioni europee del XX secolo con il principio della sovranità popolare». Messina, G., *Diritto liquido? La governance come nuovo paradigma della politica e del diritto*. Milano: Franco Angeli, 2012, p. 186.

²⁵ Crisafulli, V. «Costituzione». *Enciclopedia del Novecento*. Roma: 1975, vol. I, p. 1030 ss.

del diritto, la costituzione è il nucleo normativo fondamentale, che conforma l'ordinamento giuridico. Il modello prescrittivo fa riferimento alla costituzione come struttura effettiva dell'ordinamento come appare in un dato luogo e momento storico, quale espressione dell'insieme delle strutture e dei caratteri propri di un ordinamento, come insieme normativo che ne definisce la complessiva architettura istituzionale. Anche quella descrittiva è una costituzione normativa, ma è diversa la fonte della sua produzione. La costituzione prescrittiva promana da un soggetto dotato di potere costituente; si plasma dalle caratteristiche del territorio e degli abitanti di un ordinamento, dallo sviluppo storico e dai rapporti di potere, dalle norme giuridiche e dalle istituzioni politiche; è un prodotto naturale della realtà²⁶.

Secondo la giuspubblicistica tradizionale, la costituzione deve essere il portato di un processo proveniente dal basso, seppure secondo modalità che possono divergere in funzione dei diversi momenti storici e degli ordinamenti di riferimento. Difatti, pur nella diversità delle variegate esperienze storiche, una carta costituzionale nel significato pieno del termine non potrà essere una mera concessione di un monarca, né un dono divino, ma promani da un popolo che nel porsi quale attore costituente assuma pienamente la veste di sovrano. Una costituzione così intesa non potrà quindi che essere democratica²⁷ e tendenzialmente stabile, benché non immutabile. Peraltro, le esigenze di certezza e stabilità comportano che essa rivesta, almeno di norma, forma scritta²⁸.

Se la costituzione è fondamento e limite del potere politico, ne consegue che un testo costituzionale dovrà godere di una posizione di primazia all'interno dell'ordinamento. La costituzione come legge fondamentale implica il suo essere una *legge superiore*, anche se è sempre presente l'opportunità di contemperare esigenze di conservazione e di rinnovamento nei testi costituzionali²⁹ che hanno assolto e assolvono alla funzione di creare

²⁶ Sucameli, F. *L'Europa e il dilemma della costituzione. Norme, strategie e crisi del processo di integrazione*. Milano: Giuffrè Editore, 2007, p. 8-10 e n. 5.

²⁷ Böckenförde, E. W. *Il potere costituente del popolo, un concetto limite di diritto costituzionale*, in Zagrebelsky, G., Portinaio, P. P., Luther, J. (curr.), *Il futuro della Costituzione...*, p. 235 ss.

²⁸ Pace, A. *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*. Padova: Cedam, 2002, p. 78 ss.

²⁹ Zagrebelsky, G. *Storia e costituzione*, p. 47 ss., in Zagrebelsky, G., Portinaio, P. P., Luther J. (curr.), *Il futuro della Costituzione...* Sul punto anche Häberle, P. *Stato costituzionale: II) Sviluppo storico*, in *Enc. Dir.*, XXX, 2000, p. 7, il quale afferma che

e sviluppare il consenso dei consociati attraverso derivazioni dal basso dell'autorità stessa e di meccanismi partecipativi.

La distinzione tra potere costituente e poteri costituiti che dalla Rivoluzione Francese è sempre presente nelle elaborazioni della giuspubblicistica europea, postula l'esistenza di un rango di norme superiori promananti dall'entità sovrana, il popolo, vincolanti rispetto al potere statale, che precedono e, ripetiamo, *vincolano* le norme derivate. In tal senso le norme costituzionali, tradizionalmente identificate con questo corpo superiore, fondano, legittimandolo, il potere e fissano, limitandolo, le condizioni per il suo esercizio, che trovano un argine nelle libertà individuali e nell'autonomia sociale³⁰.

Così concepita, la costituzione assume il significato di importante fattore di integrazione sociale: esprime il consenso su un complesso di valori sui quali soggetti diversi per interessi e convinzioni possono fondare una pacifica convivenza. Il suo essere l'atto fondamentale di una comunità politica comporta che essa sia necessariamente *originaria*. Per essere tale, una costituzione dovrà trovare in se stessa la propria legittimazione; dovrà poter disporre delle proprie fonti e, in particolare, del potere di modificare il proprio contenuto. Naturalmente questo non significa che l'originarietà si traduca nell'impossibilità di una derivazione storica da altri ordinamenti: un processo costituente può derivare, difatti, da ordinamenti preesistenti che diano vita a un successivo. In tal caso elemento decisivo è che la nuova costituzione viva di una vita propria e indipendente. Solo così diventa possibile parlare di un nuovo ordinamento giuridicamente originario³¹.

L'impostazione contiene un richiamo al costituzionalismo classico tramite la valorizzazione della forma scritta e della primazia nel sistema delle fonti, che finiscono per diventare elementi determinanti. In tale accezione la nozione di costituzione smarrisce quindi il suo significato più profondo, quello di legittimazione e di limitazione del potere politico. Essa però continua a presentare la caratteristica di essere strettamente legata alla

«stabilità e durata della Costituzione sembrano dapprima porsi contro le modifiche costituzionali, ma proprio queste possono servire alla durata e alla stabilità di una comunità, se avvengono al tempo giusto». Del medesimo autore, cfr. Häberle, P. *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*. Berlin: Duncker & Humblot, 1998. Sui fragili compromessi della nostra era pluralista, si veda ancora Zagrebelsky, G. *Fragilità e forza dello Stato costituzionale*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2006, pp. 29-31.

³⁰ Grimm, D. *Una Costituzione per l'Europa?...*, p. 347.

³¹ Crisafulli, V. *Lezioni di diritto costituzionale*. Padova: Cedam, 1961, vol. I, p. 64.

nozione di Stato, in quanto il suo essere legge fondamentale implica l'esistenza di una organizzazione capace di assicurarne l'applicazione e l'osservanza e quindi sovrana. Questo crea un comprensibile imbarazzo, o meglio, una sorta di impotenza della dottrina costituzionalistica moderna a fronte del fenomeno comunitario. Difatti, «se l'Europa non è uno Stato, non può avere una costituzione; se non può avere una costituzione, non sarà mai uno Stato»; peraltro, al di là di perplessità e fraintendimenti, se la teoria del costituzionalismo multilivello ha trovato negli studi sulla crisi dello Stato nazionale la sua cornice teorica, deve essere messo in evidenza come la teoretica, icasticamente definita «eterogeneo e spesso nebuloso movimento di pensiero»³², che preconizza la fine della sovranità nazionale e quindi dello Stato (entità che dovrebbe abdicare a favore di una *estrema ratio* della democrazia pluralista, della globalizzazione economica, delle concezioni universalistiche dei diritti fondamentali e della dignità umana, fattori rispetto ai quali si ritiene lo Stato detrattore piuttosto che fautore), non ipotizza lo stesso destino riguardo alla costituzione. Questo maggior favore che incontra l'idea d'una carta costitutiva rispetto allo Stato-nazione al quale così intimamente è connessa, è evidente, e deriva dalla necessità, generalmente avvertita, che principî e diritti fondamentali trovino riconoscimento e tutela in forma pubblica e stabile. Tuttavia non sembra che il modello di una costituzione mondiale scaturente dal pensiero post-moderno presenti sentieri percorribili per l'Europa.

Ai fini della discussione sulla costituzione europea la nozione che prevalentemente, da parte della dottrina, si richiama, difatti, è quella d'una costituzione prescrittiva³³; nessuno potrebbe oggi ipotizzare la costituzione europea se non come un processo fondato su un potere costituente originario e come una carta vincolante riguardo alla garanzia dei diritti, alla attribuzione delle competenze nello storico ambito della separazione dei poteri; l'interrogativo, piuttosto, è se l'Europa possa dotarsene, secondo l'impostazione classica che prevede un testo scritto, normativo, tendenzialmente stabile, assiologicamente orientato, fondativo e insieme limitativo del potere³⁴.

³² Sucameli, F., *L'Europa e il dilemma della costituzione...*, p. 14-15.

³³ Sulle motivazioni che non consentono che i Trattati siano, o possano essere, una *Costituzione prescrittiva* si veda Sucameli, F. *L'Europa e il dilemma della costituzione...*, p. 83.

³⁴ Carrino, A. *Oltre l'Occidente. Critica della costituzione europea*. Bari: Dedalo, 2005, p. 26-27. Si vedano altresì sul tema Pizzorusso, A. *Il patrimonio costituzionale*

Dalla discrasia tra autorità in crescita a livello europeo e legittimazione democratica ancora circoscritta al solo ambito statale, nonostante il parlamento europeo eletto direttamente dai cittadini sia un'essenziale conquista, deriva un *deficit* di democrazia irrisolto. Ne consegue l'impossibilità di pensare una costituzione europea, data l'assenza di un popolo europeo cui imputare un atto costituente: se le nazioni si danno una propria costituzione, i trattati rappresenterebbero un testo costituzionale dato da terzi e non disponibile da parte dell'Unione. Una parlamentarizzazione piena dell'Unione sul modello di quanto avviene negli Stati costituzionali non è possibile né auspicabile nel breve periodo, in quanto essa finirebbe per incrementare, piuttosto che risolvere, il problema del *deficit* democratico, allentando il vincolo dell'Unione verso gli Stati membri e concentrando, piuttosto, i poteri in un organo, il parlamento europeo, che rimarrebbe, comunque, non rappresentativo di un popolo che non esiste come entità omogenea³⁵. Eppure, riguardo al valore transnazionale delle elezioni del 2014, è stato autorevolmente scritto che il parlamento europeo, unico organo dell'Unione eletto a suffragio universale, avrebbe potenzialmente ridotto il potere di contrattazione dei rappresentanti delle sovranità nazionali all'interno del Consiglio europeo, e questo a vantaggio della democraticità del medesimo; la parlamentarizzazione comporterebbe una maggiore dipendenza dell'esecutivo dal volere dei cittadini³⁶. Certo, le elezioni europee non hanno avuto un percorso lineare, né evolutivo della democratizzazione *tout court*³⁷. Proponendo raffinate analisi teoriche, Dieter Grimm sostiene da tempo che la componente essenziale del costituzionalismo è il *potere costituente del popolo*, per cui affinché si abbia una costituzione europea, la medesima dovrebbe essere

europeo. Bologna, Il Mulino, 2002, e Silvestri, G. «Verso uno ius commune europeo dei diritti fondamentali». *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2006.

³⁵ Grimm, D. *Una Costituzione per l'Europa?...*, p. 359-361.

³⁶ Il contributo che il processo di integrazione europea ha dato al dibattito sulla democrazia contemporanea è un elemento chiave che non può essere ignorato parlando del futuro della democrazia stessa. Le prospettive a partire dalle quali è possibile affrontare tale tema sono diverse: da un lato si può considerare l'ordine istituzionale europeo come regolato dai trattati, dall'altro si può fare riferimento al dibattito sul *deficit* democratico emergente attraverso le teorie sull'integrazione europea. Marchetti, M. C. «Il dibattito sulla democrazia europea». *Sociologia*, n. 2 (2016).

³⁷ Ancora con riguardo al *deficit* democratico, si veda Pasquinucci, D. *Uniti dal voto? Storia delle lezioni europee (1948-2008)*. Milano: Franco Angeli, 2013, p. 21-22, p. 281-304.

deliberata da un organo eletto dai cittadini dell'Unione³⁸. Nonostante il duraturo e serrato dibattito politico e dottrinale, secondo Grimm ancor oggi le cause dei problemi sono mal individuate, e la speranza di risolverli attraverso l'ampliamento dei poteri del parlamento europeo per colmare il *deficit* democratico dell'Unione, è da ritenersi ingannevole. Bisognerebbe piuttosto guardare ai problemi strutturali, come la crisi del concetto di rappresentatività, o la necessità, presente soprattutto a livello europeo, che ogni parlamento sia in grado di soddisfare la legittimazione democratica propria di qualsivoglia unità politica³⁹.

Lo Stato nazionale, così come costituitosi nel XIX secolo, era il risultato di un lungo processo storico; oggi l'identità europea non può essere la mera trasposizione politica di una realtà storicamente non ancora consolidata. A sua volta, sarà determinata da una non breve sperimentazione che filtri le innumerevoli possibilità esistenti nell'attuale quadro europeo⁴⁰.

Lo Stato-nazione ha manifestato un'attenzione allo spazio e alla definizione di sé funzionale alla necessità di mostrare una nuova realtà collettiva quale entità compiuta e distinta dalle altre, con la precisazione dei limiti visibili e degli ambiti riconoscibili che a esso sottendevano. Seppure si rileva la perdita di sovranità dei singoli Stati nello scenario dell'Unione Europea, è opportuno sottolineare come, fino a tempi recenti, la questione fosse prevalentemente giuridica. La crisi imperante l'ha invece trasmutata in politica. In passato la limitazione della sovranità dello Stato era ritenuta possibile, tanto da essere costituzionalmente prevista, solo in funzione di

³⁸ Grimm, D., «Trattato o costituzione?». *Quaderni Costituzionali*, n. 1 (2004), p. 166 ss.

³⁹ Secondo Grimm si trascura, piuttosto, il fattore di debolezza costituito dall'autonomia dei poteri esecutivo e giudiziario dell'UE (fenomeno che si verifica anche negli Stati membri con riguardo ai parlamenti nazionali) rispetto al parlamento europeo. Se si considera il livello di autonomia della Commissione, del Consiglio dei Ministri e della Corte di giustizia europea, si percepisce il divario tra l'autorità degli organi decisionali dell'Europa e i processi democratici; altro effetto dell'autonomizzazione del potere esecutivo e giudiziario dell'UE è la *costituzionalizzazione* dei trattati, che proprio nelle sentenze della Corte ha le sue radici. Un recentissimo riepilogo delle posizioni del giurista tedesco si ha in Grimm, D. *Europa ja - aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie*. München: C. H. Beck, 2016.

⁴⁰ Costa, P. *La cittadinanza fra Stati nazionali e ordine giuridico europeo: una comparazione diacronica*, in Bonacchi, G., (cur.), *Una Costituzione senza Stato: ricerca della Fondazione Lelio e Lisli Basso*. Bologna: Il Mulino, 2001, p. 307 ss.

superiori esigenze di pace e sicurezza; i costituenti ritenevano che i benefici in tal modo conseguiti avrebbero ampiamente compensato le eventuali autolimitazioni adottate⁴¹.

Non sembra pertanto che l'Europa possa seguire il percorso secolare degli Stati nazionali, specie se costruita sul principio di libertà e sulla garanzia dei diritti. Questa caratterizzazione sfuma i suoi confini e fa sì che lo spazio europeo sia in continua ridefinizione. Se il popolo europeo è una società di estranei giuridicamente fondata, le problematiche poste non sono legate allo Stato, né è dallo Stato che promana l'impulso allo sviluppo delle garanzie costituzionali: al contrario, scaturisce dalla necessità di limitare proprio il potere politico istituzionalizzato nella forma giuridica dello Stato, così come storicamente configurata nelle diverse esperienze nazionali⁴².

Riguardo poi all'ipotesi di considerare i trattati quale costituzione dell'Europa, dai testi dei medesimi non si evince alcuna volontà esplicita di porre in essere una carta costituzionale europea. Redatti nella forma tipica dei trattati internazionali, sono patti tra Stati che rimandano a conferenze intergovernative per la loro modifica e richiedono la ratifica unanime dei membri contraenti, in base alle rispettive norme costituzionali, per la loro entrata in vigore⁴³.

Secondo i canoni della dottrina classica, la costituzione deve essere la risultanza di un processo democraticamente fondato, di un potere costituente popolare⁴⁴, per cui i trattati, non derivando dalla volontà espressa dal popolo

⁴¹ Scarpari, P. «Sovranità limitata». *Il Ponte*, LXXII, n. 5 (2016), p. 5-13, p. 5.

⁴² L'idea di Costituzione in senso prescrittivo, nella sua concettualizzazione, corrisponde alle carte rivoluzionarie del secolo XVIII e alle costituzioni democratiche del secolo XX, ma è lontana dai documenti costituzionali "concessi" del secolo XIX, quale, ad esempio, lo Statuto Albertino, che pur prevedendo un catalogo dei diritti, una camera elettiva e il principio della separazione dei poteri, non scaturisce dall'esercizio di un potere costituente di derivazione popolare, ma è il prodotto di una concessione regia. Si è parlato pertanto, in linea analogica, di una Costituzione europea come realtà che potesse nascere in modo "ottriato". Si veda Ruggeri, A. *Sovranità dello Stato e sovranità sopranazionale, attraverso i diritti umani e le prospettive di un diritto europeo "intercostituzionale"*, in *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, V, Studi dell'anno 2001. Torino: Giappichelli, 2002, p. 222.

⁴³ Guastaferrò, B. *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale. Tensioni costitutive e giunture ordinamentali*. Torino: Giappichelli, 2013, p. 108.

⁴⁴ Böckenförde, E. W. *Il potere costituente del popolo...*, p. 231 ss.

europeo ma dagli Stati, non possono essere considerati una costituzione⁴⁵; inoltre, anche se è possibile che accada in futuro, da più parti si sostiene che non è ancora possibile definire questo *popolo*, e che la costruzione di un *demos* europeo passerà solo attraverso la consapevolezza dei diritti, la loro tutela, il dibattito aperto sulle problematiche relative alla loro giustiziabilità⁴⁶.

Nell'ottica del costituzionalismo multilivello tuttavia, i trattati rappresentano la costituzione in senso materiale dell'Europa, e del suo variegato popolo, non meno delle singole costituzioni nazionali. Anche se espressa in forme sconosciute al costituzionalismo classico, e frutto di negoziati conclusi nella forma propria dei trattati internazionali, ogni evoluzione dell'Unione sarebbe in primo luogo una questione e una scelta dei suoi cittadini, i soli legittimati a decidere sulla divisione delle competenze tra la Comunità e gli Stati membri, sulle revisioni nella struttura dell'Unione medesima, o su qualsiasi altra questione che inerisca ai valori e ai diritti comuni ai popoli degli Stati membri.

In questa luce i trattati istitutivi, quali modificati dal Trattato di Lisbona, possono essere interpretati come espressione del *contratto sociale* europeo, attraverso cui i popoli dell'Europa unita definiscono il proprio *status* di cittadini dell'Unione, configurata come un sistema unico, integrato e interdipendente.

Parte della dottrina ha proposto l'esplicito riferimento alla matrice europea di testi che ormai, dati i cambiamenti intercorsi in ragione del

⁴⁵ Luciani, M. *Legalità e legittimità nel processo di integrazione europea*, in Bonacchi, G. (cur.), *Una Costituzione senza Stato...*, p. 71 ss; si veda anche Lippolis, V. «La cittadinanza europea», in *Quaderni Costituzionali*, n. 1 (1993), p. 131.

⁴⁶ Il costituzionalismo rigido aveva imposto alla politica limiti e vincoli sostanziali a garanzia dei diritti fondamentali costituzionalmente stabiliti. Oggi, nel dilagare dell'illegalità, è in atto una sorta di abdicazione della politica, subordinata ai mercati e tuttavia ancora onnipotente nei confronti dei soggetti deboli e dei loro diritti. Un nuovo costituzionalismo dovrebbe costruire regole di garanzia in grado di fronteggiare i nuovi poteri economici globali. Questo è oggi il ruolo fondamentale della politica e la sola alternativa razionale a un futuro di disordine e disuguaglianza, e di involuzioni autoritarie e antidemocratiche. Ferrajoli, L. *La democrazia attraverso i diritti. Il costituzionalismo garantista come modello teorico e come progetto politico*. Roma-Bari: Laterza, 2013.

processo di unificazione del Vecchio Continente, non posso più essere considerati meramente nazionali⁴⁷.

Eppure, ben prima che prendesse corpo una concettualizzazione del costituzionalismo multilivello quale sistema di condivisione del potere pubblico tra diversi livelli di autorità, l'istanza d'una costituzione per l'Europa ha costantemente accompagnato il suo processo di integrazione. Non si è trattato della richiesta di un documento formale atto a sancire la coesione dei popoli europei. Su questo punto, sui trattati che hanno costellato gli ultimi decenni, sull'interrogativo riguardo a se i medesimi possedessero il rango di fonti costituzionali o costituissero mere fonti pattizie, si è discusso molto, e il dibattito sul futuro dell'Europa sul piano costituzionale pare destinato a perdurare ostinatamente, in quanto permangono le condizioni, sia concrete che simboliche, che hanno contribuito ad accenderlo⁴⁸.

Molti cambiamenti sono intervenuti, e altri ancora sono in corso, nei sistemi di rappresentanza all'interno degli ordinamenti di democrazia avanzata, e mostrano una tendenza sempre più accentuata ad articolare i pubblici poteri su una pluralità di livelli di governo. Si assiste a processi di ridislocazione del potere come se l'ente statale, progressivamente percepito quale ambito inadeguato a svolgere i compiti storicamente realizzati, fosse soggetto a un processo di erosione delle sue tradizionali prerogative, nella duplice direzione dell'internazionalizzazione e della localizzazione.

Ripensare una costituzione europea, sia che essa già esista, sia che si affermi la necessità di un testo documentale, implica la rottura del legame fin qui esclusivo tra Stato nazionale e carta fondamentale; significa negare che il primo sia consustanziale rispetto alla seconda, come affermato dalla scuola statalista. Se si accetta l'idea di una costituzione europea, si deve accogliere la premessa che la costituzione non può essere concepita come prodotto esclusivo dello Stato, in quanto entità sociologica e storica preesistente.

Una costituzione per l'Europa, che non ha unità etnica, né linguistica, culturale o religiosa, richiederebbe riconsiderare il concetto di *popolo*, che la dottrina del *multilevel constitutionalism* respinge nella sua accezione di entità ideale, e intende piuttosto come entità concreta e molteplice, cui un individuo appartiene in modo non esclusivo. L'identità politica non è predeterminata, ma si edifica sulla comune cittadinanza; così come l'identità

⁴⁷ Manzella, A. «Principio democratico e integrazione europea». *Quaderni Costituzionali*, n. 3 (2006), p. 569 ss.

⁴⁸ Barbera, A. «Esiste una costituzione europea?». *Quaderni Costituzionali*, n. 1 (2000), p. 60 ss.

nazionale si è costruita attraverso un processo di astrazione rispetto alle precedenti identità regionalistiche, questo potrebbe accadere anche al di fuori della cornice dello Stato nazionale.

La teoria del costituzionalismo multilivello assume un connotato valoriale se si riconnette all'idea e alla struttura della rappresentanza, e si relaziona ai diversi livelli di potere enucleabili all'interno di ciascuno di essi. Tuttavia, nei sistemi di governo multilivello, rileva l'esigenza generalmente percepita di garantire che le decisioni, in particolare quelle concernenti la distribuzione delle competenze, direttamente riferibili al principio di sovranità, non siano assunte esclusivamente dal livello superiore e che, in via subordinata, esse tengano conto della disomogeneità dei panorami di riferimento e quindi delle effettive capacità del singolo ente. E' evidente la necessità di creare strumenti di raccordo tra i diversi livelli e di elaborare moduli procedurali e organizzativi in grado di dar vita a processi decisionali ai quali ogni livello possa prender parte.

La dimensione europea è entrata definitivamente nell'orizzonte di azione e cognizione dei custodi delle costituzioni nazionali. Per essere protagonisti attivi di una costruzione comune, occorre perseguire l'equilibrio tra un processo di armonizzazione di base, che preveda un livello di integrazione europea che consenta agli Stati il mantenimento del proprio sistema normativo in linea con i propri obiettivi sociali, e uno di massima, nel quale il diritto europeo - anch'esso analizzabile come un sistema multilivello⁴⁹ -, sembra sostituirsi, in alcuni settori, a quello statale. Il cambiamento, al di là delle evidenti ricadute sul diritto privato e dell'economia, riveste una dimensione pubblica, costituzionale. Il modello poliarchico di *governance* europea risponde a criteri di legittimazione democratica e di controllo diffusi da quelli nazionali, per cui lo spostamento del livello normativo implica conseguenze anche per il sistema nazionale e gli equilibri costituzionali.

La poliarchia direttamente deliberativa prevede che i cittadini siano partecipi in modo diretto e in prima persona alla soluzione dei problemi che li riguardano, e che le decisioni che investono il pubblico siano giustificate; si

⁴⁹ Piattoni, V. S. *The Theory of multi-level governance. Conceptual, Empirical, and Normative Challenges: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 17 ss., p. 250; Panara, C. *The Sub-national Dimension of the EU: A Legal Study of Multilevel Governance*. Switzerland: Springer, 2015, p. 1-4, p. 44-46, p. 155-158.

struttura come una democrazia poliarchica in quanto il potere circola nella società e non viene centralizzato in nessun organo politico specifico⁵⁰.

Occorre anche ricordare che un'autorevole dottrina ritiene la *governance* disegnata su una organizzazione eterogenea ma fortemente interdipendente quale è l'Unione Europea come *sperimentalista*, e il necessario sperimentalismo può trasformare la diversità da ostacolo ad abbrivio del suo avanzamento. E, all'incertezza strategica come condizione di possibilità che si attui la *governance* sperimentalista, si affianca, come ulteriore condizione, la distribuzione poliarchica, o multi-polare, del potere, nell'ambito della quale nessun attore possa avere la capacità di imporre la sua soluzione preferita senza tener conto della posizione degli altri⁵¹.

Una nuova sfida, dunque, per la comparazione giuridica, non solo per l'analisi, ma per una spinta orientativa alla vorticoso evoluzione del diritto, affinché una dottrina non segmentata da barriere nazionali e linguistiche produca nuove forme, rispondenti alle esigenze della società europea⁵².

La storia recente dimostra come l'Unione Europea, che non è riuscita a darsi una costituzione, non sia mai stata un'unione politica, ma si sia piuttosto rivelata una mera costruzione giuridica, tuttavia in grado di incidere sulle legislazioni nazionali e di imporre scelte economiche al di fuori di ogni procedura democratica. La sua vera natura si è manifestata al momento della crisi economica che ha colpito in modo diverso i vari paesi membri, evidenziando impietosamente le gerarchie esistenti.

Un dato è ostensibile *erga omnes*: il costituzionalismo fuoriesce ormai dall'ambito meramente statalistico per declinarsi lungo direttrici multilivello e policentriche, sempre più connotato da stigmati nuove e dinamiche che rendono il diritto, oltre che materia viva, un magma in continua evoluzione che fa apparire obsoleti i canoni e gli schemi del costituzionalismo tradizionale. E, per di più, i processi di attribuzione delle funzioni

⁵⁰ Prandini, R. *Esperimenti di (nuova) democrazia: come salvare l'esperienza democratica nell'epoca della sua crisi*, in Sabel C. F. (cur.) *Esperimenti di nuova democrazia. Tra globalizzazione e localizzazione*. Roma: Armando Editore, 2013, p. 16, p. 30.

⁵¹ Sabel, C. F., Cohen, J. *Governance sperimentalista*, in Sabel C. F. (cur.) *Esperimenti di nuova democrazia. Tra globalizzazione e localizzazione...*, p. 208.

⁵² Antonioli, L. *L'identità delle scienze giuridiche in ordinamenti multilivello: il diritto comparato*, in Barsotti, V. (cur.), *L'identità delle scienze giuridiche in ordinamenti multilivello*. Sant'Arcangelo di Romagna: Maggioli Editore, 2014, p. 1-27, p. 23-24, p. 27.

fondamentali, storicamente demandate all'assetto statale, anzi, un tempo di sua esclusiva competenza, si snodano, in regime di accordo reciproco, a più livelli, nazionale, sovranazionale, subnazionale ed extra-statale in un contesto di interdipendenza che comunque non può non comportare un depauperamento delle antiche prerogative d'uno Stato anche all'interno dei suoi stessi confini. La realtà politica comunitaria è poliedrica e multiforme: una sua definizione, al pari d'una sua stabile regolamentazione per formule giuridiche, è ancora poco più che un confronto aperto. Un processo costituente europeo, d'altronde, sia pure tra passi avanti e battute d'arresto, è *in itinere*. Ed è un viaggio necessario quanto irto di difficoltà.

V. EUROPA E CRISI POLITICA: LE RADICI STRAPPATE TRA STORIA E ATTUALITÀ

Il progressivo trasferimento di poteri dal livello statale a quello sopranazionale (come anche a quello subnazionale), mostra la necessità che la teoria del costituzionalismo multilivello ripensi criticamente i tradizionali dogmi del costituzionalismo d'un modello statale che mostra i segni del tempo. La sfida che il *multilevel constitutionalism* pone è offrire una soluzione ai problemi che ciascuno Stato, non solo europeo, a quanto sembra, fronteggia⁵³.

Questo è ancor più evidente da quando l'assetto politico europeo ha mostrato la propria fragilità, all'indomani del voto inglese riguardo alla *brexit*. L'alba del 24 giugno 2016 ha difatti salutato un giorno cruciale per l'intera Unione Europea. Il rischio è un forte cambiamento degli scenari economici e politici mondiali. La crisi economica ha favorito il proliferare degli egoismi individuali e dei timori primordiali della natura umana: viviamo nel caos riguardo a economia, ambiente, geopolitica, e un referendum può diventare, ed è diventato, il canale attraverso il quale sfogare rabbia e frustrazioni, o provare comunque a imboccare una strada di cambiamento, anche se tale strada dovesse condurre al baratro.

Uno spettro s'aggira per l'Europa, dal nome tremendo: populismo; e sotto il profilo squisitamente storico, è incredibile che questo populismo abbia trovato spazio politico proprio nel Paese che ha per primo aperto le frontiere a popoli diversi, creando il *melting pot* internazionale che si è avvalso della diversità come ricchezza, e che è stato il faro di tanti movimenti culturali. Quando nell'Europa continentale il fenomeno dell'immigrazione era agli

⁵³ Pernice, I. «Multilevel constitutionalism and the treaty of Amsterdam...», p. 715.

albori, per le strade di Londra (e sembrava che il mondo intero partecipasse a un ideale e festoso Junkanoo intessuto di rispetto per le tradizioni degli altri e di civile convivenza) s'incontravano indiani, pakistani, canadesi, australiani, creoli, provenienti da quelle che un tempo erano le colonie dell'Impero britannico. Lo stesso popolo non ha capito che il tradizionale mantenimento del Commonwealth non escludeva la condivisione europea, e che diverse istituzioni potevano convivere come fin qui avevano fatto.

La storia non si fa con i se, ma almeno uno va declinato: se, come dicevano politici britannici di rango, e non quelli improvvisati per l'occasione, la decisione di rimanere o meno nell'Unione fosse da affidare a un referendum. Il criterio dominante è stato l'interesse nazionale, ma il lemma "interesse" non va interpretato secondo un'accezione di tipo giuridico, che sottenda ai valori condivisi d'una comunità di consociati, ma in base a quella meramente economica, con tutta la sua forza e con tutti i suoi limiti.

Ancora una volta l'analisi storica ci soccorre prima di quella politica. Nel 1975, col primo referendum popolare di tutta la sua storia, varato durante il governo laburista di Harold Wilson, ai cittadini britannici venne chiesto se fossero favorevoli o meno alla partecipazione alla CEE con il quesito «Do you think that the United Kingdom should stay in the European Community (the Common Market)?». Vinse il sì con circa il 70% dei voti. Entrare nella Comunità Economica Europea era utile, e apparve chiaro come per la Gran Bretagna l'Europa fosse solo una questione di convenienza economica, la direzione obbligata per un popolo essenzialmente pratico e tradizionalmente commerciante. Purtroppo, però, quando alle scelte non sottende un briciolo di ideale, né l'ombra di un sentimento d'appartenenza, e nemmeno l'aura di un progetto comune di futuro, i sogni svaniscono all'alba, anche se la notte dura quarant'anni. Sul piano della politica interna, un gigante dai piedi d'argilla è franato sul terreno dello scontro frontale tra le due anime del partito conservatore che hanno voluto quest'ultima consultazione. Da una parte, il Primo Ministro David Cameron e il Ministro delle finanze George Osborne spiegavano come, se avesse vinto la *brexit*, sarebbero state danneggiate le pensioni, i risparmi e le esportazioni. Dall'altra, il Ministro della giustizia Michael Gove e l'ex Ministro del welfare Iain Duncan Smith affermavano che il Premier e il Cancelliere inventavano cifre per spaventare l'elettorato. Le due parti si sono accusate a vicenda di mentire, ma quel che risulta fin troppo vero è che lo stesso Regno Unito è a rischio. La Scozia, vocata all'Europa, è pronta a chiedere un nuovo referendum riguardo alla propria indipendenza, e stavolta il fronte del sì potrebbe vincere, lasciandola

legata a Bruxelles piuttosto che a Londra. E anche l'Irlanda, pur economicamente ancorata alla Gran Bretagna, coltiva forti istanze europeiste. È un dato di fatto, tuttavia, che la maggioranza dei votanti abbia decretato la vittoria della *brex*it, anche se sorge il legittimo dubbio che tale maggioranza, per di più risicata, abbia ragione.

Un plebiscito permette ai vincitori di vantarsi di avere il consenso diretto da parte del popolo; permette anche di mutare una democrazia in una democrazia plebiscitaria autoritaria, cosa che dovrebbe far paura a chiunque ami la libertà. Seicento anni or sono, Erasmo da Rotterdam ricordava al futuro imperatore Carlo V che governare i sudditi con il loro consenso e per il pubblico bene è una nobile arte, ma che *governare* vuol dire anzitutto *servire*, sopportando il peso della pubblica responsabilità. Per assolvere un tale compito sono necessari saggezza, giustizia, moderazione, perseguimento del bene comune. Questi concetti cardine sono tramontati? Il sogno dell'Europa unita attraversò paesi oppressi dai totalitarismi e devastati dalla guerra: è dovere del buon principe -sempre secondo Erasmo - evitarla, anche a costo di rinunciare a un diritto o a parte del territorio. Guerre combattute in nome dei principî del diritto hanno prodotto soltanto nuove guerre e un continuo massacro di innocenti.

Oltre che l'insegnamento dell'acuto umanista, dovremmo riscoprire, segnatamente nell'Italia di oggi, quello dei padri costituenti, che sancirono il principio fondamentale che l'Italia ripudiava la guerra, e, da ultimo ma non ultimo, quello dei fondatori dell'Europa Unita, che, sin dagli anni Cinquanta, ebbero come primo obiettivo il porre fine alle guerre, tracciando poi la strada difficile - e tuttavia praticata - delle mille battaglie in difesa dei diritti umani.

BIBLIOGRAFIA

- Alibrandi, R. *La positivizzazione del diritto naturale nelle esperienze costituzionali della Convenzione di Filadelfia e dell'Assemblea Nazionale francese*, in Repeto García, D. (cur.) *Las Cortes de Cádiz y la Historia Parlamentaria/The Cortes of Cádiz and Parliamentary History*. Cádiz: 2012.
- Alibrandi, R., Centorrino, M., *Dalle parti della Sicilia. Economia, politica, società e la rivoluzione del web*. Palermo: Novantacento, 2015.
- Barbera, A. «Esiste una costituzione europea?», *Quaderni Costituzionali*, 1 (2000).

- Barsotti, V. (cur.), *L'identità delle scienze giuridiche in ordinamenti multilivello*. Sant'Arcangelo di Romagna: Maggioli Editore, 2014.
- Bilancia, P., *The dynamics of the EU integration and the impact on the National Constitutional Law*. Milano: Giuffrè Editore, 2012.
- Bilancia, P., De Marco E. (curr.), *La tutela multilivello dei diritti: punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*. Milano: Giuffrè Editore, 2004.
- Bonacchi G., (cur.), *Una Costituzione senza Stato: ricerca della Fondazione Lelio e Lisli Basso*. Bologna: Il Mulino, 2001.
- Carrino, A., *Sovranità e Costituzione nella crisi dello Stato moderno. Figure e momenti della scienza del diritto pubblico europeo*. Torino: Giappichelli, 1998.
- Cerri, A., Donnarumma M. R. (curr.) *Il costituzionalismo multilivello. Profili sostanziali e processuali. Le constitutionnalisme à plusieurs niveaux. Aspects de fond et de procédure*. Roma: Aracne Editrice, 2013.
- Chiti Batelli, A. *L'Unione politica europea. Proposte - Sviluppi istituzionali - Elezioni dirette*. Roma: Edizioni del Senato della Repubblica italiana, 1978.
- Crisafulli, V. «Costituzione». *Enciclopedia del Novecento*. Roma: 1975.
- De Marco, E., *Percorsi del nuovo costituzionalismo*. Milano: Giuffrè Editore, 2008.
- Ferrajoli, L. *La democrazia attraverso i diritti. Il costituzionalismo garantista come modello teorico e come progetto politico*. Roma-Bari: Laterza, 2013.
- Frosini, T. E., *Sovranità popolare e costituzionalismo*. Milano: Giuffrè Editore, 1997.
- Giacomini, A., Costanzo, G., *Europa al plurale*. Roma: Armando Editore, 2015.
- Grimm, D. *Una Costituzione per l'Europa?* Torino: Giappichelli, 1996.
- Grimm, D. *Europa ja - aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie*. München: C. H. Beck, 2016.
- Guastaferrò, B. *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale. Tensioni costitutive e giunture ordinamentali*. Torino: Giappichelli, 2013.
- Häberle, P. *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*. Berlin: Duncker & Humblot, 1998.
- Häberle, P. *Stato costituzionale: II) Sviluppo storico*, in *Enc. Dir.*, XXX, 2000.
- Habermas, J. *L'inclusione dell'altro, studi di teoria politica*. Milano: Feltrinelli, 1998.
- Lippolis, V. «La cittadinanza europea». *Quaderni Costituzionali*, 1 (1993).
- Manzella, A. «Principio democratico e integrazione europea». *Quaderni Costituzionali*, 3 (2006).

- Marchetti, M. C. «Il dibattito sulla democrazia europea». *Sociologia*, 2 (2016).
- Mayer, F. C. «Supremacy-Lost?». *Humboldt Universität*, 2 (2006), www.whi-berlin.de/documents/whi-paper0206pdf
- Messina, G. *Diritto liquido? La governance come nuovo paradigma della politica e del diritto*. Milano: Franco Angeli, 2012.
- Montanari, A. «La questione democratica agli inizi del nuovo Millennio», *Sociologia*, 2 (2016).
- Ohmae, K., *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*. New York: Simon and Schuster, 1995.
- Pace, A. *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*. Padova: Cedam, 2002.
- Palombella, G. *È possibile una legalità globale? Il Rule of law e la governance del mondo*. Bologna: Il Mulino, 2012.
- Panara, C. *The Sub-national Dimension of the EU. A Legal Study of Multilevel Governance*. Switzerland: Springer International Publishing AG, 2015.
- Pasquinucci, D. *Uniti dal voto? Storia delle lezioni europee (1948-2008)*. Milano: Franco Angeli, 2013.
- Pernice, I. «The Framework revisited constitutional, federal and subsidiarity issues». *Colombian Journal of European Law*, 2 (1996).
- Pernice, I. «Multilevel constitutionalism and the treaty of Amsterdam. European constitution-making revisited?». *Common Market Law Review*, 36 (1999).
- Pernice, I. «The Global dimension of multilevel constitutionalism. A legal response to the challenges of globalization. *Humboldt Universität*, 9 (2008).
- Piattoni, V. S. *The Theory of multi-level governance. Conceptual, Empirical, and Normative Challenges: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Pizzorusso, A. *Il patrimonio costituzionale europeo*. Bologna: Il Mulino, 2002.
- Preda, D. «Alle radici del dibattito costituente europeo: progetti, aspirazioni, sconfitte». *The Federalist*, 1 (2003).
- Rodotà, S. «Note su proprietà e sovranità», *Politica e diritto*, 1993.
- Ruggeri, A. *Sovranità dello Stato e sovranità sopranazionale, attraverso i diritti umani e le prospettive di un diritto europeo "intercostituzionale"*, in *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, V, Studi dell'anno 2001. Torino: Giappichelli, 2002.

- Sabel, C. F. *Esperimenti di nuova democrazia. Tra globalizzazione e localizzazione*. Roma: Armando Editore, 2013.
- Scarpari, P. "Sovranità limitata". *Il Ponte*, 5 (2016).
- Scoditti, E. *La costituzione senza popolo. Unione europea e nazioni*. Bari: Dedalo, 2001.
- Silvestri, G. «Verso uno ius commune europeo dei diritti fondamentali». *Quaderni Costituzionali*, 1 (2006).
- Sucameli, F. *L'Europa e il dilemma della costituzione. Norme, strategie e crisi del processo di integrazione*. Milano: Giuffrè Editore, 2007.
- Supiot, A. «The public-private relation in the context of today's refeudalization». *International Journal of Constitutional Law*, 11 (2013).
- Zagrebelsky, G., *Il diritto mite*. Torino: Giappichelli, 1992.
- Zagrebelsky, G., Portinaio, P. P., Luther, J. (curr.), *Il futuro della Costituzione*. Torino: Giappichelli, 1996.
- Zagrebelsky, G. *Fragilità e forza dello Stato costituzionale*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2006.
- Zielonka, J. *Disintegrazione: Come salvare l'Europa dall'Unione europea*. Roma-Bari: Laterza, 2015.

NATIONAL PARLIAMENTS AND THE EUROPEAN PARLIAMENT: THE CROATIAN PARLIAMENT AND EU AFFAIRS

PROF. PETAR BAČIĆ, PHD

*Professor of Constitutional Law
Faculty of Law, University of Split*

I. INTRODUCTION

Discussions about lack of democracy and legitimacy in the European Union (EU) often were and still are concentrated around the role played by the European Parliament (EP) i.e. its function, powers and composition. Indeed, for a long period of European integration process the EP was a weak body, due to its marginal role in the legislative and supervisory process. Its powers, according to the founding Treaties, were modest. The EP was endowed with limited consultative and supervisory powers – the Council was obliged to consult it on legislative proposals made by the Commission, it had the right to question the Commission and to discuss its annual report, as well as the power (never used, though) to require the Commission (by a two-thirds majority vote) to collectively resign.¹ In the same time, the EP was composed of delegates nominated by the national parliaments i.e. of national parliamentarians with the so-called dual mandate.

Such scenario was possible, maybe even justified, in a small Community with limited, primarily economic goals, where parliamentary institution was created “not to be a critical and controlling... but as a centre of support and

¹ See SHAW, J., *Law of the European Union*, in: WEILER, J.H.H. & KOCJAN, M., *The Law of the European Union – European Community System: The Political Institutions*. NYU School of Law, 2004/05, p. 25.

idealistic action” and whose members were “the main supporters of European integration in their own respective parliaments”.²

However, the initial Community soon started to change significantly, shifting and broadening its goals from predominantly economic to more ambitious political ones: the European Court of Justice (ECJ) through its case-law fundamentally changed the very nature of EU law, in the same time promoting further economic as well as political integration; intensified intergovernmental cooperation embraced new areas that were not covered by founding Treaties; the enlargement process was launched as well and new Member States (Denmark, Ireland, UK) joined the Community. Overall deepening of the integration process led to rethinking of EU’s political system. The integration project was looking for new sources of democratic legitimacy.

In quest for legitimising the integration project and reducing the democratic deficit problem, enhancing the role and position of the EP was therefore an obvious choice, although in the same time it was clear as well that the democratic deficit “actually encapsulates a number of different features”.³ Up-to-then position of the EP was simply untenable if it was indeed to become an institution that would represent the European citizens and uphold democratic principles at the EU level. To put it simply, Parliament must have been endorsed with much stronger powers and have its members directly elected.⁴

² VAN DEN BERG, J., “European Parliaments and National Parliaments: Are They Comparable?”. *Montesquieu Institute - Montesquieu Paper no. 2*, 2008, p. 2; available at: http://www.montesquieu-instituut.nl/9353202/d/montesquieu_paper2.pdf.

³ CRAIG, P. & DE BURCA, G. (ed.), *The Evolution of EU Law*, Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 23. While the narrow meaning of the democratic deficit would therefore be “mainly associated with the powers of the European Parliament”, its wider meaning “is expressed in an opinion that the European Union and its various bodies suffer from a lack of democratic accountability and legitimacy, moreover they seem inaccessible to ordinary citizens because their operating method is very complex, opaque and remote”, which takes into account the role of national parliaments as well; ZALEWSKA, M. & GSTREIN, O.J., “National Parliaments and their Role in European Integration: The EU’s Democratic Deficit in Times of Economic Hardship and Political Insecurity”. *College of Europe - Bruges Political Research Papers*, no. 28/2013, p. 5.

⁴ In choosing the right model for the EU, as S. Hix points out, “following the logic of the competitive democratic government model... most commentators on the EU’s democratic deficit argued that (1) the European Parliament should be directly elected and (2) it should be given greater powers in the EU legislative process and the

Since the end of the 1970s we have therefore witnessed the progressive enhancement of the EP. It has been directly elected since 1979 and its powers were gradually extended in many significant aspects, so that today it plays much stronger role than it used to during earlier stages of European integration. Continuous reforms were realised by each of the founding Treaties amendments (Single European Act 1987, Maastricht Treaty 1992, Amsterdam Treaty 1997, Nice Treaty 2001, Lisbon Treaty 2007). The EP in legislative process has progressed from advisory role to the one of co-legislator (together with the Council), it is involved in all stages of the budgetary process, its controlling function has been strengthened through powers of approving the investiture of the Commission and motion of censure against the Commission, setting up of committees of inquiry, as well as questioning the Council and the Commission, it has the right to institute proceedings before the ECJ in cases of violation of the Treaties by another EU institutions, etc.

Meanwhile, the role of national parliaments in the EU affairs did not attract same level of attention when it comes to the question of legitimising the integration project through its parliamentarisation, although they have always been involved in European governance and decision-making process in different, albeit limited ways. However, by the end of last millenium it also became more or less clear that reforming only the EP will not solve the democratic deficit problem. Thus, though satisfied with the fact of overall strengthening of the parliamentary component of the EU, in a period shortly after signing of the Treaty of Nice (2001) the EP stated that it “does not see itself as the exclusive representative of the citizens and guarantor of democracy” at the EU level. Moreover, it was pointed out that “in order to remedy the democratic deficit and ensure greater democracy in the Union... the role of national parliaments is very important” and must be enhanced.⁵ Following forementioned conclusions, the European Council stressed the need for “more democracy, transparency and efficiency in the EU” and

selection of the EU executive”; HIX, S., *The Political System of the European Union (2nd Edition)*, Basingstoke - New York: Palgrave Macmillan, 2005, p. 176.

⁵ *European Parliament resolution on relations between the European Parliament and the national parliaments in European integration (2001/2023(INI))*, para. D, p. 2; available at: <http://www.europarl.europa.eu>.

concluded that “the national parliaments also contribute towards the legitimacy of the European project”.⁶

The reforms that followed, especially those envisaged with the Lisbon Treaty that came into force on 1 December 2009, opened new possibilities for greater involvement of national parliaments in the overall functioning of the EU, providing them with opportunities for direct contact with the EU institutions and strengthening their potentials to reduce the EU’s democratic deficit.

It is our objective to elaborate the respective position of national parliaments because - in our view, at least - together with the EP they represent indispensable means of decreasing the problem of the EU’s democratic deficit. In that sense we could agree with the following view expressed by the EP:

“...the necessary parliamentarisation of the EU must rely on two fundamental approaches involving the broadening of the European Parliament’s powers vis-à-vis all the Union’s decisions and the strengthening of the powers of the national parliaments vis-à-vis their respective governments...”⁷

Hence, the issue of further democratisation of the EU through its parliamentarisation and questioning the new role of national parliaments in European decision-making, especially their contribution to the European integration project, represent the main aspect of our interest. Furthermore, it is our intention as well to take a closer look at the case of the Republic of Croatia, that applied for EU membership in 2003 and finally became its 28th member country on 1 July 2013. The Croatian Parliament and its members actively participated throughout the whole process, adopting and changing some important laws and regulations (Croatian Constitution, Parliament Standing Orders, Act on the Co-operation between Parliament and the Government on EU Affairs, etc.) with the aim of adapting Croatian constitutional and legislative framework to the EU membership. We will

⁶ *European Council Meeting in Laeken, 14 and 15 December 2001 – Annex 1 to the Presidency Conclusions Laeken Declaration on the Future of the European Union*, Ch. II, p. 22; available at: www.consilium.europa.eu.

⁷ *European Parliament resolution of 7 May 2009 on the development of the relations between the European Parliament and national parliaments under the Treaty of Lisbon (2008/2120(INI))*, para. B; available at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0388&language=EN&ring=A6-2009-0133>.

therefore try to shed light on the role and functioning of the Croatian Parliament in EU affairs from the beginning of the accession process as well as on its place in multilevel European institutional framework.

II. THE ROLE OF NATIONAL PARLIAMENTS IN THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESS PRE-LISBON

The initial Assembly (EP), consisting exclusively of national parliamentarians, was entrusted with important goal of delivering the representative element of EU legitimacy, while in the same time its members thanks to dual mandate promoted the European integration in their national parliaments. Though with regard to realising the latter task their engagement might be described as more or less successful,⁸ national parliaments have been considered, for a long period of time at least, as the losers of the integration project.⁹ Probably the most important reason why national parliaments indeed were described as the victims of the European integration process or simply its irrelevant actors was obvious strengthening of the executive branch, both at supranational and national levels, at the expense of legislatures and parliamentary practices. According to A. Cygan, “the primary effect of integration” was the fact that “national parliaments have surrendered legislative competence to supranational EU institutions”.¹⁰ With successive transfers of powers from national to the EU level, the sovereignty of national parliaments has been “substantially reduced in relation to the European institutions”.¹¹

Furthermore, there is another interesting factor that certainly contributed to the weakening of national parliaments’ influence on the integration process and their overall control of EU affairs, although - paradoxically - it was widely and absolutely rightfully appreciated as the crucial move towards more democratic Union. Namely, with the introduction of direct elections in 1979, the EP was no longer to be an institution formed by members of national parliaments, meaning that its up-to-then strong linkage with national parliaments due to the existence of the dual mandate arrangement will be

⁸ VAN DEN BERG, J., *European Parliaments and...*, p. 2.

⁹ WINZEN, T., “Political integration and national Parliaments in Europe”. *Living Reviews in Democracy*, Vol. 2, 2010, p. 1-2; available at: <https://www.lrd.ethz.ch>.

¹⁰ CYGAN, A., “National Parliaments within the EU polity - no longer losers but hardly victorious”. *ERA Forum*, Vol. 12, Issue 4, 2012, p. 517-518.

¹¹ ZALEWSKA, M. & GSTREIN, O.J., *National Parliaments and their Role...*, p. 7.

broken. Although the dual mandate was allowed and effectively exercised until 2009,¹² starting from the introduction of the direct elections, actual number of MEPs who were simultaneously members of their national parliaments was constantly decreasing (for example, after the 1984 elections there were around 12 % of MEPs holding dual mandate, while after the 1999 elections there were around 6 % of such arrangements; finally, after 2004 elections there were only eight parliamentarians with dual mandate).¹³

Anyway, directly elected EP seemed to enhance the democratic legitimacy of the EU as a whole, and its legislative as well as controlling powers since 1979 were increased with every change to the EU's treaties. However, latter transfer of responsibilities was primarily done at the expense of national parliaments whose role in EU affairs generally was weakened. In the same time the EP did not acquire all the powers that would enable it to be fully compared with the role that national parliaments have in nation states. Therefore, in spite of all described efforts aimed to increase the democracy of the EU, the final result might be described as "quite paradoxical" since the overall democratic guarantees at the EU level have been diminished.¹⁴ Consequently, in a quest for reducing the democratic deficit interest shifted to national parliaments.

Through successive amendments of EU Treaties since the beginning of 1990s it is possible to trace different attempts to restore 'broken' links between national parliaments and the EP, although relevant provisions were not included in the main text of those Treaties but rather in their addendums.

The Treaty of Maastricht (1992) thus included two declarations (*Declaration on the Role of National Parliaments in the European Union* and *Declaration on the Conference of Parliaments*) with the aims to encourage

¹² Though dual mandate was in fact finally banned by 2002 Council Decision, some temporary derogations were given to Ireland and the UK until the 2009 EP elections; *Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage* (Consolidated version of the Act of 20 September 1976, as last amended by Council Decision 2002/772/EC, Euratom of 25 June and 23 September 2002.), Art. 7, para. 2.

¹³ NUGENT, N., *The Government and Politics of the European Union* (7th edition). Basingstoke - New York: Palgrave Macmillan, 2010, p. 199.

¹⁴ BILANCIA, P., "The Role and Power of the European and the National Parliaments in the Dynamics of Integration". *Perspectives on Federalism*, Vol. 1, single issue, 2009, p. 5.

greater involvement of national parliaments in the activities of the EU and to ensure their regular meetings with the EP.¹⁵

The Treaty of Amsterdam (1997) included *Protocol on the Role of National Parliaments in the European Union* concerning the transmission of documentation from EU institutions to national parliaments in order to enhance their ability to express views on matters of particular interest.¹⁶ With regard to Commission consultation documents, they were to be promptly forwarded to national parliaments (par. I. 1). Concerning legislative proposals however, the Protocol required the Commission to make them available “in good time so that the government of each Member State may ensure that its own national parliament receives them as appropriate” (par. I. 2). Since national parliaments were “wholly dependent upon their governments for the provision of information”, this obvious weakness was described as “information deficit” within the EU.¹⁷ The Protocol also formally recognises the Conference of the Committees of the National Parliaments (COSAC), which was actually established in 1989.¹⁸

Finally, the *Declaration on the future of the Union* annexed to the Treaty of Nice (2001) stated that the role of national parliaments in the “European architecture”¹⁹ must be further examined at the meeting of the European Council in Laeken, which resulted with the adoption of the *Declaration on the Future of the European Union* that gave impetus for re-configuration of their respective position in European integration project.

Thus, the most important role played by national parliaments in EU affairs pre-Lisbon was “to scrutinise the activities of their minister” in the Council of Ministers.²⁰ Securing executive accountability and transmission of

¹⁵ *Treaty on European Union* (Maastricht, 1992); full text available at: http://europa.eu/eu-law/decisionmaking/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf.

¹⁶ *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts* (Amsterdam, 1997); full text available at: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>.

¹⁷ CYGAN, A., *National Parliaments within...*, p. 520.

¹⁸ COSAC is a Conference of the committees of the national Parliaments of the European Union Member States dealing with the European Union affairs as well as representatives of the European Parliament. See www.cosac.eu.

¹⁹ *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts* (Nice, 2001); full text available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=EN>.

²⁰ CYGAN, A., *National Parliaments within...*, p. 519.

documentation from EU institutions to national parliaments, introduced by the Amsterdam Protocol, was further enhanced in 2006 when the European Commission agreed to send all new proposals and consultation papers to the national parliaments. That procedure became a legal obligation with the Treaty of Lisbon.

III. THE ROLE OF NATIONAL PARLIAMENTS ACCORDING TO THE TREATY OF LISBON

The Treaty of Lisbon²¹ addresses the question of democratic legitimacy not only through further enhancement of the EP, but also through emphasizing the importance of national parliaments in the European integration project. National parliaments finally gained some specific rights. It was in fact the first time that an EU Treaty specifically acknowledged the role of national parliaments in the EU.²²

There are several Treaty provisions on the role of national Parliaments within the EU, as well as two important protocols that are added to the Treaty: *Protocol (No. 1) on the Role of national Parliaments in the European Union*, and *Protocol (No. 2) on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality*. Out of Treaty provisions concerning national parliaments, the most important is Art. 12 of the Treaty of the European Union (TEU) according to which they “contribute actively to the good functioning of the Union (...)”.

The greater involvement of national Parliaments in the activities of the EU, including their participation in legislative process and other matters that are of particular interest to them, are secured in different ways.

First, the Lisbon Treaty secures for national parliaments a right to information, since EU institutions are obliged to forward them all draft legislative acts of the Union and applications for accession to the Union

²¹ *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union (TEU) and the Treaty establishing the European Community (TFEU)*; texts of Treaty on European Union (consolidated version OJ C 326 of 26 October 2012) and Treaty on the Functioning of the European Union (consolidated version OJ C 326 of 26 October 2012), together with Protocols, available in: *European Law – Selected Documents* (2nd revised and expanded edition), Vol. 2. Saarbrücken: Europa-Institut of Saarland University, Verlag Alma Mater, 2014.

²² See *Relations with National Parliaments – The New Role of National Parliaments in the European Decision-making: Implications of the Lisbon Treaty*. EPP Group, November 2009, p. 4; available at: www.eppgroup.eu.

(Art. 12, 49 TEU), as well as information on policies in the area of freedom, security and justice and proceedings on internal security (Art. 70, 71 TFEU). Furthermore, according to Protocol No. 1, other information have to be provided directly to the national Parliaments: the Commission has to forward all consultation documents and legislative proposals to national parliaments upon their publication (Art. 1); the agendas for and the outcomes of meetings of the Council, including the minutes, have to be forwarded at the same time as to Member States' governments (Art. 5); possible initiatives of the European Council, intending to adopt a certain decision with qualified majority even if unanimity is normally required, have to be forwarded at least six months before any decision is adopted (Art. 6); annual report of the European Court of Auditors has to be forwarded at the same time as to the EP and to the Council (Art. 7).

Second, the Lisbon Treaty also ensures active participation of national parliaments within certain fields of decision-making process at the EU level, for example by taking part in the revision procedures of the Treaties (Art. 12, 48 TEU), through involvement in the political monitoring of Europol and the evaluation of Eurojust's activities (Art. 12 TEU, Art. 85 & 88 TFEU), as well as in adopting measures concerning family law with cross-border implications (Art. 12 TEU, Art. 81 TFEU).

Third, the Lisbon Treaty gives to national parliaments the right to express objections to policy proposals concerning Treaty changes that are proposed under a simplified procedure instead of normal one (Art. 48.7 TEU), as well as regarding measures of judicial cooperation in civil law matters with cross-border implications (Art. 81.3 TFEU) - in both cases, the proposal has to be forwarded to the national parliaments and if a national parliament makes known its opposition within six months of the date of such notification, the decision shall not be adopted.

Furthermore, objections can be voiced with regard to the principle of subsidiarity. Namely, the monitoring of subsidiarity, which is one of the fundamental principles of the EU (together with the principles of conferral and proportionality, Art. 5 TEU), may be seen as "the greatest improvement to the entitlements of national parliaments introduced by the Lisbon Treaty".²³ In fact, the Treaty introduces a so-called early warning system, which is a mechanism that enables national parliaments to make a surveillance over the respect of principles of subsidiarity and proportionality

²³ ZALEWSKA, M. & GSTREIN, O.J., *National Parliaments and their Role...*, p. 12.

or, in other words, empowers them to ensure compliance with the principle of subsidiarity (Art. 5.3 TEU).

The relevant procedures are set out in the Protocol No. 2. National parliaments may, upon receiving of legislative proposal i.e. within eight weeks from the date of its transmission in the EU official languages, give a reasoned opinion on whether the relevant proposal complies with the principle of subsidiarity (Art. 6). Furthermore, in case that such “violation” has been detected, national parliaments may trigger two different procedures, widely known as “yellow card” and “orange card”.²⁴

The “yellow card” is drawn when at least one third of the national parliaments (or a quarter if the proposal is in the field of freedom, security and justice) conclude that a legislative proposal does not comply with the principle of subsidiarity. If this threshold is met, the Commission (or other respective institution) must review the questioned draft legislative act. However, it may to decide maintain, amend or withdraw the draft. In other words, there is no obligation to withdraw the draft.

The “orange card” applies to the ordinary legislative procedure and is drawn when at least a simple majority (i.e. more than half) of the national parliaments conclude that a legislative proposal does not comply with the principle of subsidiarity. If this threshold is met, the proposal must be reviewed and after such review the Commission may decide to maintain, amend or withdraw the proposal. Nevertheless, the Commission might be required to withdraw a proposal - in the event that the Commission decides to maintain the proposal, its reasoned opinion (together with those of national parliaments) must be submitted to the Union legislator (the EP and the Council) for consideration. If 55% of the members of the Council or a majority of the votes cast in the EP confirm that the proposal in question isn't compatible with the principle of subsidiarity, it shall not be given further consideration.²⁵

Finally, it should be pointed out that, in case if a legislative act has been adopted in spite of an objection of possible violation of subsidiarity principle, there is a possibility of bringing an action of judicial review before the ECJ. Such action against legislative act on grounds of infringement of the

²⁴ See: *Relations with National Parliaments...*, p. 6; CYGAN, A., *National Parliaments within...*, p. 522; etc.

²⁵ According to Art. 7 of the Protocol No. 2, each national parliament shall have two votes, shared out on the basis of the national parliamentary system. In the case of a bicameral Parliament, each of the two chambers shall have one vote.

principle of subsidiarity can be brought in accordance with the rules laid down in Art. 263 of the TFEU. However, it can be triggered not by the national parliaments themselves, but by Member States (presumably national governments) on their behalf (Art. 8).²⁶

All of the aforementioned arrangements introduced by the Lisbon Treaty undoubtedly witness the existence of consensus regarding new, improved role of national parliaments at the EU level. Nevertheless, these new arrangements, especially early-warning mechanism as the main Treaty innovation, left many open questions regarding their real potential for making national parliaments not mere democratic decoration of the EU, but its relevant actors that will in the same time reconnect the Union with its citizens.

It is true that new mechanism in practice proved to be very difficult to trigger because of the high required threshold, different internal procedures for applying the mechanism in each national parliament as well as overall insufficient coordination between them. It also does not enable the inclusion of national parliaments in the legislative process until its very end. Moreover, the early warning mechanism lacks teeth as it is primarily of non-binding nature and its operation before the ECJ cannot be enforced directly by national parliaments.²⁷

But, in spite of these obvious shortcomings regarding the capacity of national parliaments to efficiently participate in the EU legislation making, relevant Lisbon Treaty provisions taken together finally open way for their stronger inclusion in the European policy process. We are of the opinion that new possibilities of engagement in shaping of European policies should provoke increased interparliamentary cooperation as well as strengthening of national parliaments' position towards the executive branch both at national and EU level. However, eventual success of new arrangements significantly depends on the reaction of the members of national parliaments and their overall interest for participating in EU affairs.

²⁶ Art. 8 of the Protocol No. 2 envisages that such an action can also be brought by the Committee of the Regions against legislative act for the adoption of which the TFEU requires Committee to be consulted.

²⁷ For deficiencies of new mechanism see CYGAN, A., *National Parliaments within...* p. 524-526; ZALEWSKA, M. & GSTREIN, O.J., *National Parliaments and their Role...*, p. 14-15.

IV. THE CROATIAN PARLIAMENT AND EU AFFAIRS

The position and role of Croatian Parliament (CP) regarding EU affairs today is regulated by the Constitution of the Republic of Croatia,²⁸ the Act on the Co-operation between Parliament and the Government on EU Affairs,²⁹ and the Standing Orders of the Croatian Parliament.³⁰ As far as its overall engagement in EU affairs is concerned, the CP played significant role from the beginning of the Croatia's accession process.

The process of accession of the Republic of Croatia to the EU started by the end of the 1990's and the CP actively engaged already in 2000 by establishing its first working body related to EU affairs. That was the European Integration Committee, tasked primarily with monitoring of the harmonization of the Croatian legal system with the *acquis communautaire*, as well as with monitoring of overall cooperation programs and processes. Since Croatia has been granted candidate country status in 2004, the European Integration Committee participated in the work of COSAC as an observer.

Contractual relations between Croatia and the EU began with signing of the Stabilization and Association Agreement (SAA) in October 2001 that was ratified in the CP in December same year.³¹ Under the SAA the Croatia - EU Joint Parliamentary Committee was established in 2004, consisting of MEPs and Croatian parliamentarians. Formed as a forum for cooperation and political dialogue, the Joint Committee discussed the issues regarding Croatia's accession to the EU as well as various issues concerning effective operation and development of the Union. The Joint Committee met twice a year and consequently adopted joint declarations and recommendations.

Besides aforementioned committees that were active until Croatia's accession to the EU in 2013, another special working body tasked with political control of negotiation process was established in pre-accession

²⁸ *Constitution of the Republic of Croatia* (consolidated text), Official Gazette No. 85/2010.

²⁹ *Act on the Co-operation between Parliament and and the Government on EU Affairs*, Official Gazette No. 81/2013.

³⁰ *Standing Orders of the Croatian Parliament*, Official Gazette No. 81/2013.

³¹ *Law on Ratification of the Agreement on Stabilization and Association between the Republic of Croatia and European Communities and their member states*, Official Gazette - International Agreements, No. 14/2001. The SAA entered into force on 1 February 2005, upon its ratification in the European Parliament and in all EU Member States' parliaments.

period. That was the National Committee, formed in 2005 with competences to politically supervise and evaluate the course of negotiations. The National Committee also represented a forum for consultations between parliamentary parties and the Government. Since it was specifically tasked with monitoring of negotiations, the National Committee was active until closing of negotiations in June 2011.³²

After closing negotiations, the CP adopted the decision on calling a state referendum on the accession, which was held on 22 January 2012. The EU accession referendum passed with 66.27% votes cast in support and as a consequence of that binding decision CP ratified Treaty of Accession to the EU on 9 March 2012. With Croatia's accession to the EU, the main parliamentary tasks concerning EU affairs are vested in hands of the European Affairs Committee (EAC).

Powers and composition of the EAC are regulated by the Standing Orders of the Croatian Parliament (Art. 64-66). The EAC performs different activities pertaining to European affairs and acts as the main coordination body in that regard: it monitors the activities of CP in European affairs, adopts the Work Programme for the Consideration of the Positions of the Republic of Croatia, considers the documents of the EU and the positions of the Republic of Croatia in relation to the documents of the EU and may adopt conclusions thereon, considers the reports of the Government on the meetings of the Council of the EU, conducts the procedure of monitoring compliance with the principle of subsidiarity, adopts a conclusion proposing to the competent authority to implement a regulatory impact assessment procedure in accordance with law, takes part in the process of nominating candidates of the Republic of Croatia for EU institutions and bodies, monitors the alignment of the legal system of the Republic of Croatia with the EU acquis, participates in the COSAC, co-operates with the EP and the European affairs committees of national parliaments, proposes to the Speaker of CP to conduct a debate on the position of the Republic of Croatia for European Council meetings, submits an annual report on its activities to CP. The EAC also has the rights and duties of a competent body in European Affairs pertaining to adopting conclusions on the application of the passerelle clause and on amending the EU Treaties.³³

³² www.sabor.hr.

³³ See Art. 64 & 65, *Standing Orders of the Croatian Parliament*, Official Gazette No. 81/2013.

As monitoring of compliance with the principle of subsidiarity is concerned, it is important to say that every MP and political groups, parliamentary working bodies and the Government have the right to launch a procedure of monitoring. The procedure is conducted by the EAC, which must react within a period of seven weeks after the date on which the draft legislative act was submitted by the EU institutions. The EAC may as well, at its own initiative, initiate a procedure of monitoring compliance with the principle of subsidiarity.³⁴ If the EAC establishes that the said draft legislative act of the EU breaches the principle of subsidiarity, it shall adopt a reasoned opinion thereon and submit it to the Speaker of CP. The Speaker shall submit the reasoned opinion to the Government, the Presidents of the EP and of the European Commission and to the Presidency of the Council of the EU.³⁵

As scrutinising the work of national Government in EU affairs is concerned, the powers of the CP are executed by the EAC. The Committee discusses the Government's reports on the meetings of the European Council as well as on the meetings of the Council of the EU and preparations for its next meeting, immediately upon receiving the report. After the conducted debate, the EAC may adopt a conclusion thereon and submit it to the Speaker of CP. Besides conducting debates and adopting conclusions on the positions of the Republic of Croatia and EU documents, the EAC takes part in the process of proposing candidates for the institutions and bodies of the EU.

Finally, taking into consideration aforementioned as well as other relevant provisions of the CP's Standing Orders, it may be concluded that although different parliamentary working bodies are involved in conducting of Parliament's activities with regard to the Croatia's membership in the EU, it is exactly the EAC that has the pivotal role in the participation of the CP in European affairs.³⁶

³⁴ The European Affairs Committee may, at its own initiative, initiate a procedure of monitoring compliance with the principle of subsidiarity after an elapse of two weeks after the date on which the draft legislative act was submitted by the institutions of the European Union and shall inform the Speaker of Parliament thereof.

³⁵ See Art. 158, *Standing Orders of the Croatian Parliament*, Official Gazette No. 81/2013.

³⁶ www.sabor.hr.

V. CONCLUSION

The lack of democracy at the EU level is an old phenomenon and through the last decades we have witnessed various attempts of solving this problem. One of possible answers was offered with the Lisbon Treaty, which introduced the so-called early warning mechanism and the subsidiarity principle in order to enable national parliaments to check and enforce compliance with the principle of subsidiarity in EU legislative proposals.

Since the Lisbon Treaty came into force more than six years ago, it is already possible to evaluate the effects of subsidiarity early warning mechanism. The facts show that it has been used only twice and on both occasions the so called yellow card procedure has been triggered.³⁷ A stronger, so called orange card procedure has never been activated. This is obviously a result that opens way for a criticism concerning the effectiveness of the early warning mechanism. It might be concluded, based on the fact it has been used rarely indeed, that it does not work in practice.³⁸ However, we are of the opinion that in spite of its weaknesses, the early warning mechanism has a potential in reducing the democratic deficit. Furthermore, it is already a useful addition in the arsenal that should make the Union closer to its citizens. Why is that so important?

The EU is obviously going through serious political crisis, especially taking into account recently held referendum in the UK that resulted in the overall vote to leave the Union. It is impossible to ignore the fact that there is indeed a widespread feeling among many European citizens - albeit as the result of misunderstanding of what the EU really is - that the Union represents a threat to national political autonomy, an abstract and distant

³⁷ For the first time the necessary threshold was reached in 2012 in the case of the so called "Monti II" Commission's legislative proposal concerning the exercise of the right to collective action i.e. the right to strike (COM(2012)130). The Commission subsequently decided to withdraw the proposal. The second case concerned the proposal to establish the office of European Public Prosecutor (COM(2013)534) and it was raised in 2013. This time the Commission reacted differently and refused to withdraw the proposal. For details see JANČIĆ, D., "The Game of Cards: National Parliaments in the EU and the Future of the Early Warning Mechanism and the Political Dialogue". *Common Market Law Review*, vol. 52, 2015, p. 945-948.

³⁸ See DE WILDE, P., "Why the Early Warning Mechanism does not Alleviate the Democratic Deficit". *OPAL Online Paper*, No. 6, 2012.

entity that is hard to reach, describe and understand.³⁹ It is therefore more important than ever for the future of European integration project to reconnect its citizens with the idea of united Europe. In order to do so, the EU itself must be transformed in a more democratic union closer to people. That is exactly why the role of national representative institutions is important for the future of integration project. People generally have stronger connection with national than with supranational institutions and want to see the former influencing stronger on integration process. Increasing the involvement of national parliaments in EU affairs will obviously not solve the problem itself, but taken together with other instruments such as the European Citizen's Initiative for example, should contribute in changing the overall attitude of citizens towards the possibility of their real engagement in European politics.

BIBLIOGRAPHY

- BILANCIA, P., "The Role and Power of the European and the National Parliaments in the Dynamics of Integration". *Perspectives on Federalism*, Vol. 1, single issue, 2009.
- CRAIG, P. & DE BURCA, G. (ed.). *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- CYGAN, A., "National Parliaments within the EU polity - no longer losers but hardly victorious". *ERA Forum*, Vol. 12, Issue 4, 2012.
- DE WILDE, P., "Why the Early Warning Mechanism does not Alleviate the Democratic Deficit". *OPAL Online Paper*, No. 6, 2012.
- EUROPEAN LAW - SELECTED DOCUMENTS (2nd revised and expanded edition), Vol. 2. Saarbrücken: Europa-Institut of Saarland University, Verlag Alma Mater, 2014.
- HIX, S., *The Political System of the European Union (2nd Edition)*, Basingstoke - New York: Palgrave Macmillan, 2005.
- JANČIĆ, D., "The Game of Cards: National Parliaments in the EU and the Future of the Early Warning Mechanism and the Political Dialogue". *Common Market Law Review*, vol. 52, 2015.
- NUGENT, N., *The Government and Politics of the European Union (7th edition)*. Basingstoke - New York: Palgrave Macmillan, 2010.

³⁹ See PERNICE, I., "Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe". *European Constitutional Review*, Vol. 11, Issue 3, 2015, p. 542-544.

- PERNICE, I., "Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe". *European Constitutional Review*, Vol. 11, Issue 3, 2015.
- SHAW, J., *Law of the European Union*, in: WEILER J.H.H. & KOCJAN M. *The Law of the European Union – European Community System: The Political Institutions*. NYU School of Law, 2004/05.
- VAN DEN BERG, J., "European Parliaments and National Parliaments: Are They Comparable?". *Montesquieu Institute - Montesquieu Paper no. 2*, 2008.
- WINZEN, T., "Political integration and national Parliaments in Europe". *Living Reviews in Democracy*, Vol. 2, 2010.
- ZALEWSKA, M. & GSTREIN, O.J., "National Parliaments and their Role in European Integration: The EU's Democratic Deficit in Times of Economic Hardship and Political Insecurity". *College of Europe - Bruges Political Research Papers*, no. 28/2013.

Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage (20 September 1976 - Consolidated version 2002).

Act on the Co-operation between Parliament and the Government on EU Affairs, Official Gazette - Narodne novine, No. 81/2013.

Constitution of the Republic of Croatia (consolidated text), Official Gazette - Narodne novine, No. 85/2010.

European Parliament resolution on relations between the European Parliament and the national parliaments in European integration (2001/2023(INI)).

European Parliament resolution on the development of the relations between the European Parliament and national parliaments under the Treaty of Lisbon (2008/2120(INI)).

Laeken Declaration on the Future of the European Union, European Council Meeting in Laeken, 14 and 15 December 2001 (DOC/01/18).

Standing Orders of the Croatian Parliament, Official Gazette - Narodne novine, No. 81/2013.

LAS CORTES EN LA TRANSICIÓN POLÍTICA ESPAÑOLA: DE LA LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA A LA CONSTITUCIÓN

MARIA BALLESTER CARDELL

Profesora de Derecho Constitucional

Universitat de les Illes Balears

I. INTRODUCCIÓN

En tiempos de crisis, generalmente, se teme a la incertidumbre y a los cambios.¹ En España, el plano jurídico-constitucional, ese temor a las transformaciones sociales y políticas no resulta extraño, si se atiende a la frecuencia con que se han producido esos ajustes y a lo incontrolado que ha sido el desarrollo del movimiento constitucionalista.² Este pasado político, convulso y agitado, ha llegado a generar una visión pesimista sobre la forma de afrontar el tránsito entre regímenes políticos y de abordar las grandes cuestiones de Estado.³ En particular, el proceso de reforma política para pasar del franquismo a un régimen de libertades abre una nueva etapa de

¹ La máxima de San Ignacio de Loyola "En tiempo de tribulaciones no hacer mudanza" se ha hecho célebre y resulta aplicable a cualquier situación de dificultad.

² Sobre la enorme complejidad del constitucionalismo histórico en España, caracterizado por la inestabilidad política y la continua convulsión social y militar, *vid.*, entre otros, TOMAS VILLAROYA, J. *Breve historia del constitucionalismo español*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983, pp. 10-11; DE ESTEBAN, J. "Estudio Preliminar". *Esquemas del Constitucionalismo español (1808-1976)*. Madrid: Facultad de Derecho. Universidad Complutense, 1976, pp. 14-15.; y JIMÉNEZ ASENSIO, R. *Apuntes para una historia del constitucionalismo español*. Zarautz: 1992, pp. 19-22.

³ GIL DE BIEDMA, J. "Apología y Petición", en *Las personas de verbo*. Barcelona: Seix Barral, 80: "/De todas las historias de la Historia/ sin duda la más triste es la de España/ porqué termina mal. Como si el hombre,/ harto ya de luchar con sus demonios,/ decidiese encargarles el gobierno y la administración de su pobreza./".

luces y sombras, de anhelos y determinación, marcada por la incertidumbre de una situación singular.

Tras la muerte de Franco, y certificado el fracaso del reformismo del Gobierno de Arias Navarro, la reforma política impulsada por Suárez —que había de permitir pasar, sin traumas, del régimen totalitario a un sistema de libertades avanzado— se presenta como un momento decisivo para el cambio político en España. A través de un proceso complejo y singular,⁴ partiendo de la legalidad vigente, el proyecto de reforma política pretende la remoción de las normas e instituciones no constitucionales y el establecimiento de las bases para la configuración de un régimen democrático, cuyo fundamento debía ser la soberanía popular. La empresa resulta muy compleja, en un contexto social desestabilizado por una grave crisis económica, el deterioro del orden público y la intensificación del fenómeno terrorista.⁵ En esta coyuntura, los impulsores del proceso intentan aplacar los recelos —de muy diversa causa y naturaleza, tanto en la forma como en el contenido de la vía escogida— y la desconfianza ante el resultado incierto de la operación.⁶

Durante la transición el debate sobre el sistema electoral corre parejo a la articulación de un nuevo régimen democrático, dado que el marco normativo que regula los procesos representativos es uno de los elementos fundamentales —si no el más determinante— de los cambios institucionales y organizativos que se pretenden.⁷ Más aún si tomamos en consideración que

⁴ Cfr. LUCAS VERDÚ, P. “La singularidad del proceso constituyente español”. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 1 (1978), pp. 9-27. Sobre el carácter atípico y peculiar de la estrategia diseñada por el Gobierno de Adolfo Suárez para articular reforma política del régimen totalitario, cfr. MORODO LEONCIO, R. *La transición política*. Madrid: Tecnos, 2008. También, ALZAGA VILLAAMIL, O. “El proceso de elaboración de la Constitución”. *La Constitución y la práctica del Derecho* (MARTÍNEZ-SIMANCAS SÁNCHEZ, J. y ARAGÓN REYES, M., coordinadores). Madrid: Sopec, 1998, pp. 57-63.

⁵ Sobre el contexto del momento, DE ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, L. [et altri]. *El régimen constitucional español 1*. Barcelona: Labor Universitaria, 1983, pp. 13-14.

⁶ El presidente del Gobierno, en el texto del discurso en TVE, quiere infundir confianza en las instituciones, que han de garantizar la libre decisión de la voluntad popular, y superar el lógico miedo ante un futuro no escrito. El texto está recogido, a modo de anexo, por LUCAS VERDÚ, P. *La octava ley fundamental. Crítica jurídico-política de la reforma Suárez*. Madrid: Tecnos, 1976, pp. 109-119.

⁷ Sobre la importancia del sistema electoral en el desarrollo institucional de las democracias, cfr., entre otros, LOEWENSTEIN, K. *Teoría General de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1976, p. 334; DUVERGER, M. *L'influence des systèmes électoraux sur*

en esa etapa, por razones obvias, el debate sobre el sistema electoral no parte de la lógica habitual en las propuestas de modificaciones electorales al uso —la adecuación a la nueva realidad de un modelo electoral o la resolución de los efectos no deseados de un determinado mecanismo— sino que se centraba en las posibles consecuencias del sistema adoptado. Puestos a construir un nuevo modelo político e institucional, y con la mirada puesta en unos objetivos concretos —governabilidad y estabilidad política, básicamente—, los artífices del proceso piensan en un sistema electoral que, combinando diferentes elementos, pueda derivar en consecuencias bien distintas.⁸

Para asegurar el carácter democrático y la transparencia del proceso político, se asume con toda naturalidad que la legislación electoral deberá contar con unos requisitos mínimos e indisponibles —sufragio universal, pluralismo político, igualdad—, propias de cualquier democracia avanzada. Pero al mismo tiempo, se piensa en la gobernabilidad y estabilidad de las instituciones políticas, con el fin de superar los indeseados efectos derivados del sistema electoral de la II República, en particular la fragmentación de la

la vie politique. Paris: Librairie Armand Colin, Paris, 1950; KELSEN, H. *Teoría General del Estado*. México: Editora Nacional, 1979, p. 347; cfr. NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981, pág. 53; RAE, Douglas W. *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*. Madrid: Ediciones CITEP, 1977, pp. 14-15; GARCÍA FERNÁNDEZ, J. “Sistema electoral, gobernabilidad y Constitución”. *Temas para el debate*, núm. 162 (2008), p. 29; y BIGLINO CAMPOS, P. “La legislación electoral y el margen del legislador autonómico”. *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas: revisión y mejora* (L. A. GÁLVEZ MUÑOZ, coordinador). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, pp. 14-15.

⁸ Sobre la “autoregulación” de los partidos políticos, cfr. RAMIRO, L. “Del privilegio constitucional de los partidos políticos a la promoción del multipartidismo moderado. Constitución, sistema electoral y financiación de los partidos en España”. *Las sombras del sistema constitucional español*. Madrid: Editorial Trotta, 2003, pp. 107-112. El autor explica cómo los propios partidos, a través de decisiones articuladas en las instituciones representativas establecen las regulaciones que permiten ordenar las relaciones de los partidos con el Estado y con la sociedad. El resultado final es el fruto de los intereses de quienes participan en la elaboración de dichas disposiciones. Por eso no extraña que la posición de los partidos más influyentes en eses proceso se ve impulsada y reforzada en las normas que regulan la competencia entre formaciones políticas para conseguir el poder político.

representación política y la polarización ideológica,⁹ que es tomado como “antimodelo” para las elecciones postfranquistas.¹⁰

En este trabajo se pretende analizar hasta qué punto las decisiones sobre el sistema electoral adoptadas durante la transición y en la primera etapa democrática han significado un primer paso para un auténtico cambio de paradigma en la configuración de la representación política; o si, por el contrario, la inercia que permite su estabilidad o continuidad en el tiempo reflejan la resistencia a modificarlo por parte de quienes han alcanzado el poder gracias a él. En particular, en este estudio se propone una reflexión sobre la verdadera dimensión de determinadas reformas normativas —las referidas al régimen electoral— y sobre cómo una serie de acuerdos preconstitucionales —relativos al reparto del poder político y la gobernabilidad del Estado— conforman auténticas decisiones políticas condicionantes del proceso constituyente.¹¹ Tal como veremos, la aprobación

⁹ Existe un acuerdo doctrinal en considerar que el sistema electoral de la Segunda República española tuvo una influencia decisiva en las dificultades que afectaron al nuevo modelo político y constitucional. Sobre el sistema electoral para la conformación de las Cortes Constituyentes de 1931, cfr. PÉREZ SERRANO, N. *La Constitución Española (9 Diciembre 1931). Antecedentes, texto, comentarios*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1932, pp. 11-17. El Decreto de 8 de mayo de 1931 establece el sistema mayoritario de voto restringido y, con el fin de evitar el fraccionamiento de la elección en pequeñas formaciones, fija el tope del 20 % de los votos emitidos para poder ser proclamado diputados. Con ello se favorece la aparición de colaciones electorales o partidos uniformes, con grandes diferencias internas y poco cohesionados. La Constitución de 1931 es muy parca por lo que se refiere a la inclusión de los principios fundamentales del sistema electoral, dado que no hace referencia al principio de representación proporcional ni al número de diputados ni a la organización de circunscripciones. La Ley de Reforma electoral, de 27 de julio de 1933, refuerza el carácter mayoritario de la legislación anterior, estableciendo topes máximos y mínimos para participar en el reparto de escaños —20% y 40%— y dificultando el acceso a la segunda vuelta —los que hayan obtenido más del 8% de los votos escrutados—. Los efectos del sistema favorecen a los grandes partidos, al bipartidismo circunscriptoral, el multipartidismo parlamentario, la bipolarización a nivel estatal y el movimiento pendular exagerado. Cfr. DE CARRERAS, F. “Los intentos de reforma electoral durante la Segunda República”. *Revista de Estudios Políticos*, núms. 31-32 (1983), pp. 165-166.

¹⁰ MONTERO, J. R., LLERA, F. J. y TORCAL, M. “Sistemas electorales en España: una recapitulación”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 58 (1992), p. 10.

¹¹ RUBIO LLORENTE, F. (*La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, pp. 16-21) se refiere a

de la normativa que rige los comicios previstos en la Ley para la Reforma Política y los resultados de los mismos son elementos claves para la configuración constitucional del sistema electoral.

Queremos, en definitiva, reflexionar sobre la incidencia y el mantenimiento de los límites fácticos al poder constituyente, derivados de la situación socio-política del momento o de los intereses partidistas, en la determinación de un sistema electoral que está pensado para la formación de gobiernos con el apoyo de mayorías estables y cuya principal desviación reside en la desigualdad de la representación parlamentaria, en beneficio de los partidos mayoritarios. Para nuestro análisis nos centraremos en la regulación del sistema electoral contenida en la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, completada, para regular las primeras elecciones

las “decisiones políticas condicionantes del proceso constituyente implícito y, en este punto concluye que “los autores de la Constitución se encuentran ya obligados por una serie de opciones previas a las que simplemente han de dar forma: el Estado no será unitario; la forma de Gobierno habrá de ser la Monarquía Parlamentaria; el Parlamento, bicameral; la vida política estará dominada por los partidos políticos y habrán de reconocerse y garantizarse al menos los derecho y libertades que son habituales en las democracias de Occidente.” Por su parte, y por lo que se refiere a los condicionantes previos sobre el sistema electoral constitucional, CAPELLA, J. R. (“La Constitución tácita”. *Las sombras del sistema constitucional español*. Madrid: Trotta, 2003, pp. 17-19) se refiere a los límites (internos y externos) al poder constituyente, cuyo resultado fue la instauración de “una auténtica *constitución tácita* que establecía los límites de lo que habría de ser la Constitución de 1978 y el sistema auspiciado por ella”. El autor señala que “el último de los puntos de la Constitución tácita lo constituye el acuerdo de «governabilidad», esto es, un acuerdo por el que se buscó un poder gubernativo fuerte [...]. Para garantizar la gobernabilidad, cabe recordar que las fuerzas políticas aceptaron concurrir a las elecciones para las Cortes materialmente constituyentes a través de un sistema electoral que asigna pesos diferentes a los votos de los ciudadanos según el lugar donde ejercitan el derecho de sufragio y en realidad, además, según la opción política ejercida: un sistema de escasa proporcionalidad, para listas cerradas y bloqueadas, que canaliza necesariamente las opciones políticas a través de la partitocracia parlamentaria [...]”. Sobre esta misma idea reflexiona PÉREZ ROYO, J. (*La reforma constitucional inviable*. Madrid: Catarata, 2015, p. 108), refiriéndose al mantenimiento del “bloque normativo preconstitucional” respecto al derecho de participación en el “bloque de la constitucionalidad”: “Este fue [...] el momento decisivo en el proceso de transición a la democracia [...]. Somos lo que somos desde una perspectiva político-constitucional porque la Transición la hicimos con el bloque normativo sobre el derecho de participación con que la hicimos y porque no hemos sido capaces de liberarnos de dicho bloque normativo desde entonces.”

democráticas, por el Real Decreto ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre medidas electorales, y trasladada, prácticamente sin cambios, a la Constitución de 1978.

II. LA NORMATIVA ELECTORAL EN LA LEY 1/1977, DE 4 DE ENERO, PARA LA REFORMA POLÍTICA

1. Justificación y contenido de la Ley para la Reforma Política

Tras la muerte del general Franco y la frustración del intento reformista del Gobierno presidido por Arias Navarro,¹² se fragua un cambio de estrategia en la transición con el nombramiento de Adolfo Suárez como presidente del Gobierno. A partir de ese momento, se inicia el proceso para neutralizar el régimen institucional del franquismo mediante la fórmula de “ruptura pactada”. Con esta vía se pretende transitar a un sistema de libertades, manteniendo la legalidad franquista. La profunda contradicción de la estrategia propuesta —no resulta fácil seguir el procedimiento, ni siquiera para los sectores más abiertos del franquismo ni tampoco para la oposición democrática, que en parte continua en la clandestinidad—¹³ y los peligros de una eventual frustración de las expectativas generadas auguraban incertidumbre y dudas sobre su viabilidad. Sin embargo, “[n]o seguir tal procedimiento, para lograr la ruptura con el régimen anterior, hubiera significado un evidente golpe de Estado de la Corona de incalculables consecuencias”.¹⁴ Conviene no olvidar que la cúpula militar del franquismo

¹² Sobre el fracaso del reformismo continuista auspiciado por el Presidente Arias Navarro, cfr. LUCAS VERDÚ, P. *La octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la Reforma Suárez*. Madrid: Tecnos, 1976, pp. 13-26; JIMÉNEZ CAMPO, J. “Crisis política y transición al pluralismo en España (1975-1978)”. *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático dirigido por los profs. Alberto Predieri y E. García de Enterría*. Madrid: Civitas, 1981, pp. 67-71; y RUBIO LLORENTE, F. *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, pp. 5-9.

¹³ Sobre la profunda contradicción del proceso, TIERNO GALVÁN, E. “Prólogo”. *La octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la Reforma Suárez*. Madrid: Tecnos, 1976, pp. 10-11.

¹⁴ Cfr. DE ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, L. [et altri]. *El régimen constitucional...*, *op. cit.*, p. 14.

se mantenía como elemento fundamental del sistema,¹⁵ expectante y vigilante frente a los movimientos del presidente Suárez.

Así, pues, el primer paso en el proceso de ruptura pactada es la elaboración de la octava ley fundamental a partir de la legalidad franquista, que se tramita a partir de un proyecto de ley presentado por el Gobierno de Suárez. En su redacción original, el documento está encabezado por un Preámbulo y un texto articulado muy breve, dado que no pretende una alteración sustancial del régimen político, ni mucho menos entrar en sus puntos más conflictivos.¹⁶ Los impulsores del proceso están en disposición de proponer los mínimos cambios necesarios para favorecer la implantación de principios democráticos a cambio de mantener una cierta continuidad política. No en vano, la norma se articula a modo de “carta otorgada”¹⁷ al conjunto de fuerzas políticas democráticas, con la inclusión de aquellos principios imprescindibles e inevitables para la implantación de un sistema de libertades, que, al ser pactados con los procuradores franquistas, no

¹⁵ Sobre la influencia del Ejército como factor real del poder en el proceso de discusión y aprobación de la reforma política, cfr. LUCAS VERDÚ, P. *La octava Ley Fundamental...*, op. cit., pp. 93-94. Sin embargo, este autor augura un cambio de paradigma en las relaciones entre el poder político y el estamento militar a partir de la deseable profesionalización del Ejército. También sobre la posición de las Fuerzas Armadas durante el tránsito hacia un régimen de libertades y las reformas emprendidas por el Gobierno de Suárez para conseguir la neutralidad del Ejército ante el proceso de cambio político, cfr. JIMÉNEZ CAMPO, J. “Crisis política y transición al pluralismo...”, op. cit., pp. 75-77.

¹⁶ Para un análisis del contenido del Proyecto de reforma, cfr. LUCAS VERDÚ, P. *La octava Ley Fundamental...*, op. cit., pp. 75-89; también MELIÀ QUES, J. “Dudas y lagunas en la reforma”. *Informaciones Políticas*, 69 (1976); CAVERO, I. “Soberanía popular y elecciones para constituyentes. *Informaciones Políticas*, 69 (1976); y PÉREZ TREMPES, P. “La Ley para la Reforma Política”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 54, (1978), pp. 125-178.

¹⁷ TIERNO GALVÁN en una entrevista (“El viejo profesor contra los maximalistas”, de Soledad ÁLVAREZ COTO, *El País*, 19 de septiembre de 1976) afirma que la oposición no ha sido consultada sobre el Proyecto de reforma y que éste “se aprueba tal y como está, y es consagrado por un referéndum, hay que admitir que algo tiene de carta otorgada”. De hecho, la oposición hace campaña a favor de la abstención, para separarse del franquismo. Sobre el papel de la oposición durante el proceso pre-constituyente, cfr. LÓPEZ AGUILAR, J. F. “El tema de la oposición en la crisis y caída del autocratismo franquista”. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 63 (1989), pp. 164-166.

podrían suponer una ruptura completa con el sistema.¹⁸ Además, el Proyecto no contiene disposición derogatoria, para dar a entender que la futura reforma política podría mantener determinadas instituciones del franquismo y, sobretodo, para evitar que la norma sea vista como un instrumento de desmantelamiento completo de los “Principios del movimiento”.¹⁹

La aprobación de la Ley para la Reforma Política resulta ser un éxito del Gobierno Suárez y supone la aceptación del proceso de las élites franquistas, pese a las reticencias de los sectores más reaccionarios. Significa, además, un hito histórico: por primera y última vez la Cámara de los procuradores debate, en el sentido más amplio del término, una Ley Fundamental. Se trata, desde luego, de un proceso atípico e insólito en el contexto de la Ciencia Política contemporánea.²⁰ La norma aprobada en sede parlamentaria, el 18

¹⁸ Conviene recordar que durante la tramitación del Proyecto de ley de Reforma Política el Gobierno tuvo que realizar algunas concesiones a los procuradores franquistas que, a la postre, deben aprobar la norma dirigida a reformar profundamente el sistema institucional y normativo conformado por los Principios del movimiento. Así debe interpretarse la presentación del Proyecto de ley a la Cámara legislativa sin preámbulo y con la publicación, como anexo, del informe no vinculante del Consejo Nacional del Movimiento. En verdad, el Gobierno no incluye ninguna de las sugerencias del Consejo Nacional en el Proyecto y, a cambio, prescinde de la parte expositiva del Proyecto de ley —sobre la cual el órgano asesor había realizado unas valoraciones muy críticas, al considerar que desconocía los Principios del movimiento— y accedió a publicar oficialmente el informe del Consejo Nacional —lo cual no deja de ser anómalo—. Cfr. DE LA CUADRA, B. “«Concesiones» de Fernández-Miranda al «bunker» legislativo”, *El País*, 22 de octubre de 1976. Poner en conocimiento de los procuradores este documento podría entenderse como un ofrecimiento a los miembros de la Cámara legislativa, para que pudieran optar por la reforma de Suárez o la contrarreforma del Consejo Nacional. Cfr. LUCAS VERDÚ, P. *La octava Ley Fundamental...*, op. cit., p. 100.

¹⁹ Cfr. LUCAS VERDÚ, P. *La octava Ley Fundamental...*, op. cit., p. 62.

²⁰ Cfr. MORODO, R. *La transición política*. Madrid: Tecnos, 1997, pp. 126-132. El autor sintetiza las causas que a su juicio ayudan a explicar el resultado final de la operación de reforma política. En primer lugar, el poder moderador del rey, que adquiere un posicionamiento de integración político social y de reconciliación nacional; en segundo lugar, la presión generalizada de la opinión pública, deseosa de democracia y de un régimen de libertades políticas y sociales; en tercer lugar, la propia conciencia de la clase política franquista sobre el carácter insoslayable del cambio político; en cuarto lugar, los intereses internacionales en juego, para alcanzar el nivel de progreso social y económico de las potencias europeas; y en quinto lugar, las grandes dosis de cautela del gobierno y de responsabilidad de la oposición, todavía

de noviembre de 1976, es ratificada en referéndum popular celebrado el 15 de diciembre de 1976²¹ y se publica en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 4, el 5 de enero de 1977.

Los principios contenidos en la Ley 1/1977, de 4 de enero, son claramente antagónicos con los del franquismo: incorpora la referencia a la democracia y a la supremacía de la ley, como expresión de la soberanía popular (artículo 1.1); proclama la inviolabilidad de los derechos fundamentales y la vinculación de los órganos del Estado a los mismos (artículo 1.1); reconoce, implícitamente, el pluralismo político, dado que pone las bases de un sistema electoral inspirado en los principios democráticos (sufragio universal, directo y secreto) y decide que la elección del Congreso se realice mediante criterios de representación proporcional (artículo 2.2 y Disposición transitoria primera, segundo apartado). Sin embargo, en el plano institucional incorpora algunas previsiones que no encajan en un modelo democrático avanzado, tales como las facultades del rey de nombrar un número de senadores no superior a la quinta parte del de los elegidos (artículo 2.3 *in fine*), así como al Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino (artículo 2.6); o la potestad del jefe del estado de someter a referéndum nacional cualquier opción política, tenga o no carácter constitucional, que puede determinar, en determinadas condiciones, la disolución automática de las Cortes y la convocatoria de nuevas elecciones (artículo 5).

2. Los principios básicos del sistema electoral en la Ley para la Reforma Política

El objetivo principal de la Ley 1/1977, de 4 de enero, es la celebración de unas elecciones para conformar una asamblea legislativa encargada, además, de llevar cabo la reforma política. La propia Ley fija los principios básicos del sistema electoral, que deberán ser objeto de desarrollo por parte del

en la clandestinidad. También sobre el carácter atípico de la transición a la democracia en España frente a los modelos teóricos, cfr. MARAVALL, J. M. *La política de la Transición*. Madrid: Taurus, 1985; y COTARELO, R. "La transición democrática española", COTARELO, R. *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992, pp. 3-27.

²¹ Para una valoración de los resultados de la consulta a los ciudadanos acerca del proceso de reforma política, en particular la elevada abstención fomentada por la oposición democrática, cfr. LÓPEZ NIETO, L. "Las elecciones de la transición", *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992, pp. 88-89.

Gobierno.²² Con todo, la forma elegida por el legislador puede considerarse defectuosa, pues al margen de unas breves alusiones al carácter bicameral de las Cortes, las concretas previsiones referidas a su composición no se hallan en el articulado, sino que aparecen en la Disposición transitoria primera.

En cualquier caso, resulta incuestionable que el paso del viejo al nuevo régimen requiere que queden normativamente establecidos los puntos fundamentales del mecanismo electoral. Cuestión distinta es vislumbrar cuáles son las verdaderas consecuencias de la inclusión de esos concretos principios del sistema electoral en la Ley para la Reforma Política. Según una corriente de opinión, los impulsores de la norma están pensando en la consecución de un modelo político gobernable y estable y quieren, además, tranquilizar a ciertos sectores del franquismo; no en vano, la Ley es aprobada por los procuradores a Cortes, que se muestran favorables una fórmula mayoritaria para la elección de las dos Cámaras, capaz de facilitar una victoria conservadora en las elecciones, para asegurar el continuismo político.²³ Pero para dar transparencia al proceso, es necesario, también, negociar los puntos claves del mecanismo electoral con la oposición democrática; aunque parece que, finalmente, las concesiones frente a sus reivindicaciones son de índole menor.²⁴

²² Cfr. LUCAS VERDÚ, P. *La octava Ley Fundamental...*, *op. cit.*, pp. 60 y 85. También sobre la singular regulación de los principios básicos del régimen electoral, cfr. PÉREZ ROYO, J. *La reforma constitucional...*, *op. cit.*, p. 102. Sobre los perfiles fijados por la Ley para la Reforma Política para la elección del Congreso y del Senado, VALLÉS, J. M. y BOSCH, A. *Las elecciones*. Barcelona: Blume, 1977; DE ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, L. *De la Dictadura a la democracia (diario político de un período constituyente)*. Madrid: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1979; y LÓPEZ GUERRA, L. "Las perspectivas actuales sobre el caso español", DE ESTEBAN, J. y otros. *El proceso electoral*. Barcelona: Labor, pp. 232-236.

²³ J. R. CAPELLA ("La Constitución tácita...", *op. cit.*, p. 29) explica que algunos de los principios electorales estaban inspirados en el Proyecto que Fraga elaboró para impulsar el reformismo continuista del Gobierno de Arias Navarro. J. PÉREZ ROYO (*La reforma constitucional...*, *op. cit.*, p. 99) pone de relieve que la Ley Para la Reforma Política debía dar garantías a quien ocupaba el poder de que la aplicación de la nueva norma no supondría una lesión insoportable para sus intereses.

²⁴ Sobre el diferente nivel de acuerdo entre las propuestas formuladas por los sectores continuistas del franquismo, con los que se llegó a un cierto nivel de compromiso, y por la oposición democrática, que sólo consiguieron concesiones menores, cfr. CACIAGLI, M. "El sistema electoral de las Cortes según los artículos 68 y 69". *La*

Veamos a continuación, brevemente, cuáles son los elementos principales del sistema electoral fijados en la Ley para la Reforma Política.

En primer lugar, se establece un sistema de Cortes bicamerales y se dispone que “las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional” y las del Senado “en criterios de escrutinio mayoritario”. En relación a la composición de la Cámara Alta, se prevé, además, que una parte de senadores (en un número no superior a la quinta parte de los elegidos) será designada por el Rey (artículo 2.3).²⁵ La combinación de sendas previsiones para la conformación del Senado propicia una cierta ventaja a las formaciones conservadoras y compensa el eventual fraccionamiento que pudiera producirse en el Congreso.²⁶

En segundo lugar, destaca la modulación al criterio de representación proporcional que ha de regir la elección del Congreso, mediante la previsión de “dispositivos correctores para evitar la excesiva fragmentación de la Cámara, a cuyo efecto se fijarán porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso” (Disposición transitoria primera). La explicación sobre la previsión de cláusulas de exclusión parece responder, de nuevo, a las concesiones a los procuradores franquistas que, como ya se ha dicho, son partidarios de un sistema mayoritario. Para conseguir su apoyo a un sistema proporcional se introduce la previsión de elementos correctores para restringir el acceso al Congreso de los partidos minoritarios.²⁷ Ya en su

Constitución española de 1978. Estudio sistemático dirigido por los profs. Alberto Predieri y E. García de Enterría. Madrid: Civitas, 1981, p. 530; MONTERO, J. R., LLERA, F. J. y TORCAL, M. “Sistemas electorales en España...”, *op. cit.*, 16; MOTERO J. R. y RIERA, P. “Informe sobre la reforma del sistema electoral (Presentado a la Comisión de Estudios del Consejo de Estado en Diciembre de 2008), <http://www.consejo-estado.es/pdf/anexoii.pdf>, pp. 7-8. Estos últimos inciden en esas peticiones que no fueron atendidas, tales como “las de la edad mínima para ejercer el derecho de voto, las fórmulas electorales o los criterios para distribución de los escaños entre las circunscripciones.”

²⁵ Sobre el carácter abierto de las formulaciones referidas a la elección del Senado y a las múltiples posibilidades que abre esta opción, cfr. ARIAS SALGADO, R. “Los sistemas electorales de la Ley de Reforma Política”. *El País*, 23 de noviembre de 1976.

²⁶ LUCAS VERDÚ, P. *La octava Ley Fundamental...*, *op. cit.*, p. 126.

²⁷ Sobre el concepto y la finalidad de las cláusulas de exclusión, cfr. ÁLVAREZ CONDE, E., y GARCÍA COUSO, S. “La barrera electoral”. *Revista de Derecho Político*, núm. 52 (2001), pp. 177-204. En relación a la motivación para la inclusión de las barreras electorales en la Ley para la reforma política cfr. TORRES DEL MORAL, A. “Prólogo” al libro colectivo *Análise das eleições autonómicas galegas do 21 de*

momento, esta inclusión merece un comentario crítico, por considerar que evoca un eufemismo mecanicista que deberá ser utilizado con cautela y moderación, pues una utilización extensiva del recurso en cuestión dificultaría la obtención de representación por parte las formaciones minoritarias de ámbito estatal o de carácter territorial.²⁸

En tercer lugar, la Ley para Reforma Política determina que la circunscripción sea la provincia y que se deberá fijar un número mínimo de puestos para cada una de ellas. De esta forma se introduce un criterio que supone, sin matices, una desviación del principio de igualdad.²⁹ Y ello porque con ello se prima a las provincias menos pobladas, que estarán sobrerrepresentadas, mientras que las circunscripciones más pobladas se verán infrarrepresentadas.

En definitiva, el marco normativo del régimen electoral establecido en la Ley 1/1977, de 4 de enero, —particularmente para la configuración del Congreso de los Diputados— expone de forma bastante clara las pretensiones que se quieren conjugar con la reforma política proyectada, en base a las consecuencias que derivaran de la activación de tres reglas básicas: el tamaño reducido de la Cámara (en proporción a la población); la determinación de la provincia como circunscripción electoral, con la

outubro de 2012. *Reflexión sobre el sistema electoral* (director: Antonio Torres del Moral; coordinador: Fernando Martínez Arriba). Santiago de Compostela: Andavira Editora, 2013, pp. 11-15.

²⁸ Cfr. LUCAS VERDÚ, P. *La octava Ley Fundamental...*, *op. cit.*, p. 126 y ARIAS-SALGADO, R. “Los sistemas electorales...”, *op. cit.*

²⁹ PÉREZ ROYO, J. (*La reforma constitucional...*, *op. cit.*, pp. 91-96) argumenta que la necesidad de dirigir el resultado del ejercicio del derecho de sufragio en la dirección requerida por el gobierno que tiene que convocar las elecciones se refleja en las diferentes opciones contenidas en los principios electorales de la Ley 1/1977. De forma muy gráfica señala que la puesta en marcha de la “desviación calculada” del principio de igualdad se materializa con la desvinculación del “número de escaños de cada circunscripción electoral del número de habitantes de la misma”. P. LUCAS VERDÚ (*La octava Ley Fundamental...*, *op. cit.*, pp. 127-128) apunta que tales criterios desdibujan los principios fundamentales de los sistemas proporcionales y producen, de facto, los mismos efectos que se derivan de un escrutinio mayoritario. Aún sobre las consecuencias de tales elementos y su influjo en el proceso constituyente, cfr. AGUILÓ LÚCIA, L. “La Ley para la reforma política como precedente de la actual desigualdad en la representación política”. *Parlamento y Sociedad Civil*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1980, pp. 173-185.

asignación de un mínimo inicial de escaños; y la barrera electoral para acceder al reparto de escaños.³⁰

La confluencia de objetivos dispares —la legitimación democrática de las nuevas Cortes que se debían elegir y la modulación del sistema proporcional que, de facto, puede conducir a las consecuencias propias de un sistema mayoritario— resulta comprensible en el contexto que se aprueba la Ley para la Reforma Política, a la vista de la complejidad y la incertidumbre de ese momento histórico. Ahora bien, los puntos fundamentales del régimen electoral contenido en la Ley 1/1977, de 4 de enero, tan sólo fijan el marco básico en el cual debe operar el Gobierno para completar el mecanismo electoral. *A priori*, dentro de esos límites, y para la elección del Congreso, el ejecutivo puede orientar el régimen electoral hacia un modelo respetuoso al máximo con los criterios de representación proporcional o hacia una previsión expansiva de los dispositivos correctores de la proporcionalidad. Resulta obvio que cualquiera de las dos opciones conlleva consecuencias dispares para la representatividad de los resultados.

III. EL REAL DECRETO-LEY 20/1977, DE 18 DE MARZO, DE NORMAS ELECTORALES Y SUS CONSECUENCIAS EN LAS ELECCIONES DE 15 DE JUNIO DE 1977

Conforme a las previsiones de la Ley 1/1977, de 4 de enero, el Gobierno ha de aprobar la normativa electoral que, partiendo de los principios previamente establecidos —sistema proporcional en el Congreso, sistema mayoritario en el Senado, la provincia como circunscripción; y el establecimiento de un número mínimo de diputados por circunscripción—, realmente garantice el carácter democrático de la consulta y, por consiguiente, permita hacer efectivo el cambio iniciado en relación al régimen anterior.³¹ Esta decisión se acompaña de otras que permitan

³⁰ Los estudios realizados sobre la materia concluyen que estos tres condicionamientos son básicos para el funcionamiento del sistema electoral y sus efectos en el sistema de partidos. Cfr., por todos, RAE, D. W. *Ley electoral y consecuencias políticas*. Madrid: CITEP, 1977.

³¹ LÓPEZ NIETO, L. ("Las elecciones en la transición". *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*. COTARELO, R., compilador, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992, pp. 77-78) pone en relieve la trascendencia del sistema electoral en el grado de democratización de los procesos político. En particular, señala que los análisis "que conciernen al impacto y a los efectos de las primeras elecciones centran buena parte de la atención, por las

continuar con el desmantelamiento de las instituciones del franquismo, tales como la legalización de los partidos políticos o la concesión de una amplia amnistía.³²

Ciertamente, el margen de actuación del Gobierno para desarrollar el sistema electoral (particularmente en relación a la composición del Congreso de los Diputados) no es demasiado amplio. Pero es claro, también, que dentro de los límites legales, el ejecutivo puede optar entre maximizar la opción proporcional sobre los criterios correctores. Pese a las comprensibles intenciones de las formaciones políticas (legalizadas o no) de participar en la concreción de la normativa electoral, parece que, finalmente, su influencia es más bien nula. Con lo cual, puede decirse que el máximo artífice de régimen electoral de la transición ha sido el Gobierno de Suárez.³³ De hecho, uno de los autores intelectuales del sistema electoral ha explicado que, pese a los contactos entre el Ejecutivo y la oposición democrática para acordar un modelo que completara la Ley para la Reforma Política, la consigna era clara: fijar un diseño que permitiera al partido que apoyaba al gobierno conseguir la mayoría absoluta de escaños, favoreciendo las zonas rurales frente a las urbanas.³⁴

Sea como fuere, la complementación de la normativa electoral se plantea como una necesidad para poder regular las primeras elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado. En la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, se señala su carácter

consecuencias inmediatas, sobre la dinámica de la transición, porque se hace efectivo el cambio en relación al régimen anterior y porque los actores políticos entran en acción plenamente.”

³² Cfr., entre otros, PÉREZ TREMP, P. “La ley para la reforma...”, *op. cit.*; DE ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, L. *De la Dictadura a la democracia...*, *op. cit.*; RUBIO LLORENTE, F. *La forma del poder...*, *op. cit.*, pp. 13-15.

³³ Cfr. LÓPEZ NIETO, L. “Las elecciones de...”, *op. cit.*, pp. 89-90. Señala la autora que el gobierno “no admitió ni las propuestas de las cortes que pretendían su elaboración, o al menos su discusión, ni recoge las alternativas de las principales formaciones políticas que legalizadas o no en aquel momento pretenden introducir en el proyecto cambios concretos sobre el texto (caso de AP ya que tiene acceso al mismo) o la resolución de circunstancias relativas al proceso electoral, caso de la oposición democrática que insiste más en cuestiones como la legalización del PCE, la amnistía, etc.”

³⁴ Cfr. ALZAGA, O. “I rapporti tra Capo dello Stato, Governo e Parlamento”. *Il X anniversario della Costituzione spagnola: bilancio, problema, prospettive*. ROLLA, G. (ed.). Siena: Centro Stampa della Facoltà di Scienze Economiche e Bancarie, pp. 125-126.

provisional y se indican claramente los parámetros que marcan la potestad del gobierno para regular las primeras elecciones democráticas para “introducir instituciones y modos durante mucho tiempo no utilizados”.³⁵ Con la determinación de los aspectos referidos a la organización y desarrollo de los comicios, queda completado el marco jurídico del sistema electoral de la transición.³⁶

Dado que la Ley para la Reforma Política fija el número total de diputados y senadores y establece que la circunscripción electoral sea la provincia, el Real Decreto-Ley procede a concretar y completar ciertos puntos que quedan indeterminados en la Ley 1/1977, de 4 de enero. En concreto, para la elección del Congreso de los Diputados, en la parte expositiva se explica que se opta por “asegurar un mínimo inicial de dos diputados por provincia y dividir el resto de diputados en función de la población [...] De esta forma se suavizan en alguna medida los efectos de nuestra irregular demografía y se atiende a un mayor equilibrio territorial en la representación”. Además, se prevé que las candidaturas que se presenten sean “completas, bloqueadas y cerradas”, que “la distribución de escaños se realizará con la regla d’Hondt”, y que queden excluidas en la atribución de escaños “aquellas listas de candidatos que no hubieran obtenido, al menos, el tres por ciento de los votos emitidos en la circunscripción”.³⁷ Para conformar el Senado, se prevé la presentación de candidaturas individuales y se opta, dentro del sistema mayoritario, por la modalidad de voto restringido, con el fin de “garantizar el respeto y representación de las minorías.”

La normativa electoral fruto del Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo supone un avance importante, no sólo porqué resuelve problemas propios de la transición, sino porqué además incorpora una serie de medias propias de las democracias avanzadas, tales como la financiación pública de la campaña

³⁵ Párrafo I *in fine* de la parte expositiva del Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales. BOE núm. 70, de 23 de marzo de 1977.

³⁶ Cfr. PÉREZ ROYO, J. *La reforma constitucional...*, *op. cit.*, p. 105. Para un análisis de la norma, cfr. SÁNCHEZ AGESTA, L. *Ley Electoral; Real Decreto Ley sobre normas electorales. Introducción y exposición*. Madrid: Editorial de Derecho Reunidas, 1977; FERNÁNDEZ SEGADO, F. “Las distorsiones de los principios de igualdad de voto y desproporcionalidad en el Decreto-ley de Normas Electorales”. *Revista de Derecho Público*, núms. 105-106 (1986), pp. 17-87.

³⁷ La propia parte expositiva reconoce, expresamente, que estas dos últimas reglas suponen “un poderoso corrector del excesivo fraccionamiento de las representaciones parlamentarias.”

electoral, mecanismos para garantizar el secreto y la libertad de sufragio, o la previsión del voto por correo.³⁸ Pero también es objeto de importantes críticas por las consecuencias que puede producir en relación a la representatividad de los resultados; sobre todo ante la dificultad de asegurar la proporcionalidad en el reparto de escaños en el Congreso de los Diputados, a causa del efecto conjunto de las reglas electorales dispuestas.

De los resultados obtenidos en los comicios celebrados el 15 de junio de 1977 se puede deducir que los efectos producidos por el sistema electoral reflejan los objetivos pretendidos por las Cortes orgánicas y el Gobierno Suárez.³⁹ En las primeras elecciones democráticas desde 1936 se presenta un amplio abanico de opciones, algo perfectamente normal en los procesos fundacionales, tras los paréntesis autoritarios. Sin embargo, el sistema electoral, unido a las preferencias del cuerpo electoral por posiciones moderadas, logra reducir esa concurrencia partidista, evitando las temidas fragmentación y polarización en el ámbito parlamentario. Los resultados electorales, ponen de manifiesto que las fuerzas políticas, de izquierdas y de derechas, están bastantes equilibradas, siendo las formaciones y coaliciones más moderadas las que obtienen mejores resultados frente a los candidaturas con planteamientos más extremos.⁴⁰

³⁸ Cfr. LÓPEZ NIETO, L. "Las elecciones de...", *op. cit.*, pp. 90-91. La autora se refiere a las cautelas que introduce el Real Decreto-ley para garantizar la neutralidad del aparato estatal (proveniente de una estructura política autoritaria), tales como una amplia relación de incompatibilidades para el ejercicio del sufragio pasivo, o las importantes competencias asignadas a las Juntas electorales. También hace referencia a las principales innovaciones introducidas por la disposición provisional, así como su influencia ulterior.

³⁹ Cfr. PÉREZ ROYO, J. *La reforma constitucional...*, *op. cit.*, p. 106. El autor concluye que los efectos de la desigualdad de los votos en la representación parlamentaria beneficia a los partidos grandes y, en particular a les formaciones de centre derecha. El partido en el poder obtiene mejores resultados en las circunscripciones menos pobladas (más representadas) frente al Partido Socialista Obrero Español, que cuenta con más apoyos en las zonas urbanas.

⁴⁰ Para un amplio análisis del desarrollo del proceso electoral de 1977, cfr. LÓPEZ NIETO, L. "Las elecciones de...", *op. cit.*, pp. 94-104; DE ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, L. "El terremoto electoral". *Cuadernos para el diálogo*, 20 de junio de 1977; JIMÉNEZ CAMPO, J. "El sistema electoral de las Cortes según los artículos 68 y 69". *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático dirigido por los profs. Alberto Predieri y E. García de Enterría*. Madrid: Civitas, 1981, pp. 71-77; CACIAGLI, M. *Elecciones y partidos en la transición española*. Madrid: Centro de Investigaciones

Los efectos prácticos que producen las normas electorales de la transición reflejan las cautelas con que fueron concebidas y marcan el inicio de unos sesgos en el sistema, que son de sobra conocidos. De un lado, la reducida dimensión de la Cámara baja, junto con la pequeña o mediana magnitud de las circunscripciones electorales, hace que de hecho el sistema proporcional actúe como si fuera mayoritario, con lo cual se fomenta el bipartidismo.⁴¹ Además, el prorrateo, con la asignación de, al menos, dos diputados por provincia genera desigualdad con el valor del voto de los electores según la circunscripción en qué estén censados; de forma que este mecanismo hace que las zonas rurales se encuentren sobrerrepresentadas frente a las urbanas.⁴²

sociológicas, 1986; ALCÓN YUSTAS, M. F. "El diseño del sistema electoral español: Las elecciones de 15 de junio de 1977". *Actualidad Administrativa*, núm. 44 (2002), pp. 1221-1234; y MONTERO, J. R. "Después de la LRP: las primeras elecciones democráticas". *Una Ley para la Transición, XXV Aniversario de la Ley para la Reforma Política (4 de enero de 1977)*. Burgos: Caja Burgos, 2003, pp. 91-95.

⁴¹ La mayoría de circunscripciones (54%) eligen menos de cinco escaños; el 35% de los distritos electorales eligen entre 6 y 9 escaños; y sólo el 12% de las provincias elige más de 10 escaños. Cfr. SIMON, P. "A vueltas con el maquiavélico sistema electoral", <http://politikon.es/2011/12/01/hola-mundo/> (consultado el 30 de septiembre de 2016). Con lo cual, en la práctica, en la mayoría de circunscripciones (las de tamaño pequeño y las de dimensión media) el sistema proporcional actúa como si se tratara de un sistema mayoritario y deriva hacia un modelo bipartidista cfr. BARAS, M. y BOTELLA, J. *El sistema electoral*. Madrid: Tecnos, 1996.

⁴² Cfr. MARTÍNEZ CUADRADO, M. "Bases, principios y criterios de la reforma electoral española: examen jurídico-constitucional". *Revista de Estudios Políticos*, núm. 34 (1983), pp. 45-46. El autor afirma que el marco jurídico del régimen electoral diseñado por la Ley para la Reforma Política y el Real Decreto-ley 20/1977, reflejan un eco del período de la transición. Y sintetiza cuáles son esos efectos: la erosión del principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley electoral, al introducir desigualdades en la representación, dada la sobrerrepresentación de las pequeñas y medianas circunscripciones electorales frente a las más pobladas, que quedan infrarrepresentadas; una disciplina ventajosa para los grandes partidos mediante la previsión de un sistema de listas cerradas y bloqueadas para la elección de los miembros de la Cámara baja; el gran desequilibrio en la representación de las regiones, al ser la provincia la entidad representada en la Cámara alta; los efectos mayoritarios del sistema proporcional previsto para la composición del Congreso de los Diputados, mediante la fórmula d'Hondt, que priman al primer y al segundo partido en liza, dado el carácter reducido o mediano de la mayoría de las circunscripciones.

En definitiva, la inclusión en el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo de dispositivos correctivos a la fórmula fijada en la Ley para la Reforma Política genera, a efectos prácticos, un subsistema mayoritario en el sistema proporcional y una notable desviación del principio de igualdad del sufragio. Sin embargo, la mayoría de líderes y observadores políticos valoran de forma positiva los efectos alcanzados,⁴³ en relación, precisamente, a las consecuencias que se pretenden conseguir. Moderación y ausencia de polarización son las características que mejor definen el resultado de las primeras elecciones democráticas.

Tras el banco de pruebas que supone esta primera contienda electoral se despeja una de las incógnitas de la transición, referida al carácter que deberían tener las Cortes elegidas el 15 de junio del 1977. En el plano político, la operatividad del Derecho electoral se vislumbra, con mayor claridad, para las fuerzas constituyentes,⁴⁴ que son las encargadas de abordar —esta vez, supuestamente, sin ataduras— el debate sobre los criterios fundamentales del régimen electoral.

IV. EL SISTEMA ELECTORAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Los resultados electorales ponen de manifiesto que las Cortes Generales surgidas de las elecciones del 15 de junio 1977 tienen carácter constituyente.⁴⁵ Aceptada, pues, esa naturaleza fundacional del proceso electoral, los grupos parlamentarios tienen ante sí el reto de iniciar una

⁴³ Cfr., entre otros, MONTERO, J. R. “El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuesta de reforma”. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 95 (1997), pp. 9-46.

⁴⁴ Cfr. CACIAGLI, M. “El sistema electoral de las Cortes...”, *op. cit.*, p. 531.

⁴⁵ LUCAS VERDÚ, P. (“La singularidad del proceso constituyente...”, *op. cit.*, pp. 10-13) se refiere a de forma muy gráfica a las elecciones de 1977 como el segundo acto del largo y complejo proceso para aprobar la Constitución, tras el desmantelamiento de la democracia orgánica. El autor expone las discrepancias entre juristas de reconocido prestigio sobre la naturaleza del proceso iniciado con la aprobación de la Ley para la Reforma Política. Y, aceptando que faltan las dos exigencias básicas de un auténtico proceso constituyente —la intervención de un Gobierno provisional, encargado de organización la transición y la Asamblea constituyente elegida con este encargo—, admite el carácter *sui generis* del proceso, que califica como “reformismo constituyente”, y que entiende “caracterizado inicialmente por la autoruptura y encaminado por la presión de la opinión pública, evidenciada y alentada por la prensa y articulada por los partidos democráticos.”

auténtica reforma del sistema político, que necesariamente tiene que ir más allá de una simple modificación del sistema anterior.⁴⁶ En el plano teórico, la actuación de las fuerzas políticas representadas en las Cortes constituyentes responde al carácter originario —que no necesita ninguna justificación ajena— e ilimitado —que no está condicionado por ningún tipo de normas— del poder que han de ejercer. Sin embargo, en la práctica, la singularidad de proceso constituyente y la correlación de fuerzas políticas existentes determinan la confluencia de unos parámetros muy encorsetados entorno a determinadas cuestiones centrales en el debate constituyente.⁴⁷

Se ha dicho, con razón, que el proceso constituyente español —debido, precisamente, a sus peculiaridades— “arranca de una base jurídica fundamental, previa e impuesta” y que esos condicionantes hacen que ese poder creador encuentre “mermado su calificación de originario y soberano”.⁴⁸ Pero no fueron estos (los derivados de la transición política) los únicos condicionantes que marcaron la actuación de los constituyentes. Otros elementos singulares del proceso tendrían también su reflejo en el resultado final alcanzado, tales como la larga duración de los trabajos constituyentes, debida a las intensas discusiones políticas entre fuerzas políticas sobre las grandes cuestiones constitucionales, más preocupadas por reforzar su organización que en la propia creación del edificio constitucional; o, sobretodo, la necesidad de conformar una Constitución de consenso o compromiso, para conseguir un necesario equilibrio entre el poder del partido en el Gobierno para liderar la reforma política y la fuerza de la

⁴⁶ Tal como señala PÉREZ ROYO, J. (*La reforma constitucional...*, *op. cit.*, p. 93) “lo que se calificaba como “ley de reforma constitucional” no podía ser más que la elaboración de una Constitución nueva, sin relación alguna con las leyes fundamentales del régimen del General Franco”.

⁴⁷ En el origen mismo del concepto de poder constituyente se modula el significado del carácter ilimitado, dado que resulta muy difícil mantener que el poder constituyente no está sujeto a ningún tipo de límite o condicionamiento. De hecho, en cualquier época y lugar, el poder constituyente no se manifiesta como un ámbito ilimitado de decisión, sino que es el producto de una correlación de fuerzas que tratan de defender sus intereses y de circunstancias socio-políticas del momento determinado. Sobre el concepto y límites del poder constituyente, cfr. VANOSI, J. R. A. *Teoría constitucional I Teoría Constituyente. Poder Constituyente: fundacional, revolucionario, reformador*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1975.

⁴⁸ Cfr. LUCAS VERDÚ, P. “La singularidad del proceso constituyente...”, *op. cit.*, p. 13.

oposición para legitimar esa estrategia de cambio.⁴⁹ En cualquier caso, puede que el miedo a los fantasmas del pasado inmediato —o no tan inmediato— ponga en valor la necesidad de que las fuerzas políticas con representación parlamentaria suscriban unos acuerdos básicos a partir de unos compromisos previos. Y frente a un ámbito de discusión abierto, más incierto o imprevisible, parece que los constituyentes trabajan a partir de unos principios predeterminados, que se configuran como fundamentales en la articulación del nuevo régimen constitucional y que se toman como límites infranqueables para asegurar el éxito de la operación constituyente.⁵⁰

A priori, el debate constituyente sobre la composición de las Cortes Generales genera interesantes expectativas, pues se aborda una de las cuestiones cruciales en la configuración del sistema institucional y político. Dada la confluencia de múltiples intereses de las diversas fuerzas políticas en este punto, el acuerdo es muy difícil de alcanzar y, en realidad, sólo se consigue acordar el mantenimiento de las normas electorales precedentes.⁵¹ Tal vez porque las formaciones políticas —principalmente, los dos grandes

⁴⁹ Sobre las características del proceso constituyente, cfr. PECES-BARBA, G. *La elaboración de la Constitución de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

⁵⁰ CAPELLA, J. R. (“La Constitución tácita...”, *op. cit.*, p. 31) se refiere al principio monárquico, la indisoluble unidad del Estado o el acuerdo de gobernabilidad, para asegurar un ejecutivo fuerte al tiempo que se debilitaban los instrumentos de democracia directa o participativa y se reforzaba el papel fundamental de los partidos políticos. Esa misma tesis es mantenida por J. PÉREZ ROYO (*La reforma constitucional...*, *op. cit.*, pp. 107 y ss.) al analizar la “transformación del bloque normativo preconstitucional en el bloque de constitucionalidad: la constitución monárquica, bipartidista y federal.”

⁵¹ CACIAGLI, M. “El sistema electoral de las Cortes...”, *op. cit.*, pp. 532-533 se refiere a lo accidentado del *iter* constitucional de los preceptos que debían regular la composición del Congreso y del Senado, “permitiendo registrar bloqueos y reenvíos, transigencias e inflexibilidades, así como multitud de vivos duelos de oratoria”. MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. (“Los defectos de la composición del Parlamento en la Constitución de 1978”. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 15 (2014), pp. 246-247) pone en relieve que “la solución finalmente acordada consistió en la reproducción de las normas sobre la composición y elección previstas en la LRP y en el RD-L de Normas Electorales de 1977 [...]. El régimen electoral transitorio se convierte en definitivo incluyendo sus bases en el texto constitucional.” Sobre la “velocidad de vértigo” en la discusión parlamentaria de la composición del Congreso y la coincidencia entre el sistema electoral preconstitucional y el constitucional, cfr. PÉREZ ROYO, J. *La reforma constitucional...*, *op. cit.*, pp. 114-119.

partidos— en cuyas manos recae, principalmente, la responsabilidad de negociar los puntos básicos de la estructura institucional, se conforman con continuar con las mismas reglas que les habían permitido alcanzar la representación parlamentaria.⁵²

1. La composición del Congreso de los Diputados

En relación al artículo que ha de establecer los puntos principales para la composición de la Cámara Baja, las dificultades para conseguir una transacción entre los partidarios de mantener un sistema proporcional para la elección de los diputados (tal como se había incorporado en borrador de la Ponencia) y los defensores de un sistema mayoritario, o incluso los que pretenden la no constitucionalización del sistema,⁵³ hace que la discusión sobre el sistema electoral quede aplazada hasta el final del debate del proyecto constitucional en la Comisión del Congreso.⁵⁴ El nivel de controversia es muy intenso y el acuerdo llega con una propuesta final del Grupo Socialista consistente en mantener los mismos principios contenidos previamente en la Ley para la Reforma Política y en el Decreto-Ley 20/1977 (tipo de voto, doble tope numérico del número de diputados que tenían que

⁵² El acuerdo fue liderado por los dos partidos mayoritarios y las fuerzas nacionalistas preponderantes en Cataluña y el País Vasco. Cfr. LÓPEZ NIETO, L. “Las elecciones de...”, *op. cit.*, pp. 92-93. Señala la autora que “El PSOE opta por un modelo mayoritario y de hegemonía del ejecutivo para favorecer la estabilidad y la consolidación democrática, en detrimento de un sistema más pluralista, aunque más acorde con sus postulados ideológicos. La UCD mantuvo los criterios que defendieron ya ante las Cortes franquistas y aprovechando las ventajas y el oportunismo político debidos al éxito electoral de las primeras elecciones.”

⁵³ Sobre la postura de Socialistas, comunistas, así como los grupos de PNV y Minoría Catalana a favor de la más amplia proporcionalidad en el sistema electoral del Congreso y la preferencia de UCD por el sistema mayoritario, así como la opción por parte del centro derecha y de Alianza Popular de no constitucionalización del sistema electoral, cfr. CACIAGLI, M. “El sistema electoral de las Cortes...”, *op. cit.*, pp. 543-547.

⁵⁴ Cfr. SÁINZ MORENO, F. y HERRERO DE PADURA, M. (Eds.). *Constitución española: Trabajos Parlamentarios*. Madrid: Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría del Congreso de los Diputados, 1989, vol. II, pp. 1787 y ss. El debate oscila entre aquellos que invocan argumentos a favor de la proporcionalidad para asegurar la representación de las “auténticas” fuerzas políticas e ideológicas” o facilitar el pluralismo y su función integradora; frente a quienes alertaban de los riesgos de la proporcionalidad, que podía conducir a la fragmentación del sistema de partidos y la dificultad para formar gobiernos estables.

integrar el Congreso, la circunscripción provincial, mínimo sin determinar por provincia y criterio de representación territorial). La propuesta se aprueba en la Comisión, sin apenas debate y sin intervención de ningún miembro de UCD. Tan solo toma la palabra el representante de Alianza Popular para insistir en su rechazo a la fórmula acordada y el de PCE para anunciar un voto particular con la intención de aumentar el mínimo de 300 diputados. El debate en el Pleno es más bien intrascendente y, en la práctica, no implica un cambio substancial en relación a la redacción acordada por la Comisión. De esta forma, para la configuración del Congreso se produce una coincidencia plena entre el sistema electoral preconstitucional y el constitucional a la espera de lo que pudiera suceder con el despliegue legal de tales principios.⁵⁵

En la Constitución se fijan, de esta manera, las bases para que en la composición del Congreso de los Diputados se siga perfilando un bipartidismo dominante enmarcado en el ámbito de un multipartidismo moderado, que encuentra su razón de ser en la existencia de partidos nacionalistas sólidamente consolidados en sus respectivas circunscripciones.⁵⁶ Dicho más claramente, el sistema electoral dibujado en la Constitución para la elección de la Cámara Baja tiende a favorecer a los dos partidos grandes a nivel de todo el Estado y a los partidos nacionalistas con una fuerte implantación en su respectiva comunidad autónoma. Por tanto, las grandes perjudicadas por el sistema electoral son las fuerzas políticas minoritarias con implantación estatal.

2. La composición del Senado

En relación al Senado, el debate resulta ser más complejo,⁵⁷ aunque con el mismo resultado; esto es, el mantenimiento, también en la Constitución, de

⁵⁵ Sobre la controversia y las discusiones sobre el sistema electoral del Congreso de los Diputados, cfr. CACIAGLI, M. "El sistema electoral de las Cortes...", *op. cit.*, pp. 546-553; y PÉREZ ROYO, J. *La reforma constitucional...*, *op. cit.*, pp. 109-119.

⁵⁶ Sin duda, los límites fijados en la Constitución debilita el principio de proporcionalidad que se mantiene como elemento fundamental del sistema electoral. Sobre los efectos prácticos del modelo, cfr., entre otros, PALLARÉS, F. "La distorsión de la proporcionalidad en el sistema electoral español. Análisis comparado e hipótesis alternativas". *Revista de Estudios Políticos*, núm. 23 (1981), pp. 233-267; y MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. "Los defectos de la composición...", *op. cit.*, pp. 250-263.

⁵⁷ Sobre el *iter* seguido para la elaboración del artículo que constitucionaliza los criterios para la composición del Senado, cfr. CACIAGLI, M. "El sistema electoral de

los criterios establecidos en el régimen electoral pre-constitucional, pese a que todo hacía pensar que los cambios introducidos por el constituyente en este punto serían muy notables. Y ello porque la Ponencia encargada de la redacción del Anteproyecto de constitución presenta un modelo de Senado como cámara de representación de los territorios autónomos, en coherencia con la descentralización política que se pretende.⁵⁸ Sin embargo, la opción configurada a partir de los principios federales queda desarticulada a partir del proceso de “desconstitucionalización de la estructura del Estado”.⁵⁹ De hecho, en el Informe de la Ponencia el precepto referido a la composición del Senado sufre un evidente “recorte” con respecto a las previsiones incluidas en el Anteproyecto,⁶⁰ aunque se mantiene el principio fundamental sobre la

las Cortes...”, *op. cit.*, pp. 553-566; PÉREZ ROYO, J. *La reforma constitucional...*, *op. cit.*, pp. 119-130; MELLADO PRADO, P. “Crónica parlamentaria de la elaboración de los artículos 68 y 69 de la Constitución de 1978”. *Revista de Derecho Político*, núm. 25 (1987), pp. 247-270; RECODER DE CASSO, E. “Artículo 69”. *Comentarios a la Constitución. Tercera edición ampliada*. Madrid: Civitas, 2001, pp. 1146-1154.

⁵⁸ La redacción del artículo 60 en el Anteproyecto de Constitución (BOC de 5 de enero de 1978) queda de la manera siguiente: “1. El Senado se compone de los representantes de los distintos Territorios Autónomos que integran España. 2. Los Senadores serán elegidos por las Asambleas Legislativas de los Territorios Autónomos entre sus miembros, por un período igual al de de su propia legislatura, con arreglo a un sistema de representación proporcional y de manera que se asegure la representación de las diversas áreas del Territorio. 3. Cada Territorio Autónomo podrá designar diez Senadores y otro más por cada quinientos mil habitantes o fracción superior a doscientos cincuenta mil habitantes. Ningún Territorio Autónomo podrá designar a un número de senadores igual o mayor al doble de número de Senadores que corresponda a otro Territorio Autónomo. 4. Al comienzo de cada legislatura, el Congreso de los Diputados, por mayoría de tres quintos de votantes que represente, al menos la mayoría absoluta de la Cámara, podrá elegir hasta veinte Senadores de entre personas que hubiera prestado servicios eminentes en la vida cultural, política, económica y administrativa de España.”

⁵⁹ Esta célebre afirmación se realiza en el contexto de un estudio ya clásico sobre el proceso constituyente y la organización territorial del Estado. Cfr. CRUZ VILLALÓN, P. “La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4 (1981), pp. 53-63; después incluido en la monografía del autor *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, pp. 381-394.

⁶⁰ De hecho, se suprimen los apartados 2, 3 y 4 y el artículo en cuestión queda con la siguiente redacción: “El Senado se compone de los representantes de las diferentes

vinculación entre los senadores y las entidades territoriales que conforman el Estado.⁶¹ Se está pensando, sin duda, en formular una redacción coherente de la composición del Senado y el contenido del Título VIII, dedicado a la organización territorial. Pero la falta de acuerdo sobre la articulación del principio de autonomía política afecta a un conjunto muy amplio de previsiones. Por eso, ante la desactivación constitucional de la estructura territorial del Estado cae también aquel principio fundamental, referido a la composición de la Cámara Alta. A partir de ahí, la Comisión Constitucional del Congreso redacta de nuevo el artículo referido a la composición del Senado siguiendo, prácticamente al pie de la letra, el precedente de la normativa pre-constitucional: se establece que la circunscripción sea la provincia y se atribuye a cada una de ellas la elección de cuatro senadores. La principal novedad reside en la inclusión de una enmienda, pactada entre UCD y PSOE, en el sentido de que las comunidades autónomas que se constituyan propongan el nombramiento de dos senadores, salvo las comunidades uniprovinciales, que tan solo podrán proponer un candidato a senador.⁶² Los portavoces del Partido Comunista, del Partido Nacionalista Vasco y del Partido Socialista Aragonés se manifiestan en contra de la enmienda en cuestión y proponen mantener, como único criterio para conformar el Senado, la representación regional o autonómica. Tras el debate en el Pleno del Congreso el precepto mantiene su redacción, pese a la contundencia de los argumentos de quienes lamentan la inutilidad de una Cámara duplicada de la otra.

Durante la tramitación en el Senado se reiteran los desencuentros entre quienes defienden la opción de un Senado auténticamente territorial y los que plantean mejorar el sistema de elección de los senadores que proceden de las comunidades autónomas. Finalmente se producen algunas modificaciones en este último punto, aunque no se realizan cambios sustanciales sobre la elección de la mayoría de senadores. Ciertamente se incluye un primer apartado que se refiere, de forma completamente retórica, al carácter territorial de la Cámara Alta; se decide que las comunidades autónomas que se constituyan designaran un senador y uno más por cada millón de habitantes; y se establece que la designación corresponde a la

entidades territoriales que integran España en los términos que determine una ley orgánica" (BOC de 17 de abril de 1978).

⁶¹ CACIAGLI, M. "El sistema electoral de las Cortes...", *op. cit.*, pp. 555-556.

⁶² Cfr. Dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados (BOC de 1 de julio de 1978).

Asamblea legislativa o, en su caso, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma. En cualquier caso, resulta obvio que el resultado final del complejo proceso constituyente en relación a la composición del Senado (al menos en los apartados dos, tres y cuatro del artículo 6) “es un puro reflejo del Real Decreto-ley de 18 de marzo de 1977, regulador de las primeras elecciones, viniendo así a darse una prueba más del peso de la inercia reinante en la materia electoral”⁶³ En la práctica, con esta opción se refuerza el bipartidismo y se desactiva uno de los instrumentos fundamentales de sistema federal.⁶⁴

V. CONCLUSIONES

De lo visto sobre la forma de proceder durante el debate constituyente sobre los puntos fundamentales de sistema electoral para el Congreso y el Senado, se puede concluir que, pese a las cambiantes posiciones iniciales y el margen de argumentaciones más o menos técnicas o de principios, se decide dejar todo como está.⁶⁵ En el proceso constituyente la correlación de fuerzas y la coyuntura política del momento mantienen la inercia iniciada unos años antes, durante la etapa pre-constitucional, por unas instituciones carentes de legitimidad democrática. Ciertamente, la singularidad del proceso de transición a la dictadura a la democracia y de los problemas o preocupaciones del momento podría justificar —en un plano estrictamente

⁶³ Cfr. RECODER DE CASSO, E. “Artículo 69”, *op. cit.*, p. 1152.

⁶⁴ Cfr. PÉREZ ROYO, J. *La reforma constitucional...*, *op. cit.*, pp. 124-127.

⁶⁵ Cfr. CACIAGLI, M. “El sistema electoral de las Cortes...”, *op. cit.*, p. 534. El autor reflexiona sobre las relaciones entre fuerzas políticas durante los debates constituyentes: “El debate evidencia las fuertes tensiones políticas y los términos de los acuerdos. Tras las fases registradas en las actas pueden leerse las hipotecas de poder, los intereses estratégicos de los partidos, incluso los más modestos tacticismos del momento. Por el camino [...] se han quedado los proyectos y las veleidades del PSOE y del PCE; han sido dadas de lado las expectativas de los grupos autonomistas — sobre todo del mayor de entre éstos, el PNV—; han sido satisfechas en cuanto al Senado —y totalmente por lo que al Congreso se refiere— los requerimientos de AP. Los alineamientos en las votaciones dan, ajustadamente cuenta de estas posiciones. La línea que se ha impuesto ha sido, finalmente, la de UCD, el partido formado en torno al grupo dirigente que había pilotado la transición y que había elaborado la Ley para la Reforma Política y sus dispositivos electorales; el partido que en el actual contexto histórico-político y socio-económico, extrae de la normativa electoral inscrita en la Constitución las mayores ventajas.”

pragmático— un sistema electoral favorable a los intereses del partido encargado de liderar el proceso de cambio político. Sin embargo, una vez superado este primer trance, parece que nada puede explicar que se mantenga, sin cambios substanciales, ese mismo marco normativo, particularmente cuando sus sesgos y desviaciones se han manifestado claramente.⁶⁶

En principio, y en pura teoría, los procesos constituyente son plenamente originarios (no previstos en normas anteriores y que no necesitan ninguna justificación ajena a ellos) e ilimitados (en el sentido, que no están condicionados por ningún tipo de normas). Sin embargo, en la práctica, la actuación del poder constituyente viene condicionado por la influencia de las fuerzas sociales y políticas, que tratan de defender o promocionar sus intereses en el texto constitucional. Tales límites pueden llegar a condicionar de forma muy importante la soberanía de las Cortes Constituyentes y actuar a modo de contrapesos de la plena libertad del proceso constituyente.

El mantenimiento en la Constitución de 1978, de forma prácticamente indiscutida, de los principios del régimen electoral implantado por la Ley para la Reforma Política ha conducido a una configuración de Parlamento conformado a partir sesgos importantes. Aquella delimitación constitucional origina desequilibrios representativos, particularmente acusados en el Senado, donde la distribución de escaños se hace ignorando el criterio político-territorial. Pero también en el Congreso, donde el mínimo inicial de diputados de cada provincia es de dos, y el hecho de que su número total está delimitado en 350, determina una sobre-representación de las circunscripciones rurales y una sub-representación de las urbanas, a la vez que prima la concentración de voto y sanciona la dispersión del mismo.

⁶⁶ Cfr. MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. “Los defectos de la composición...”, *op. cit.*, p. 247: “Las normas transitorias se diseñaron para reducir a un sistema de partidos manejable la “sopa de letras” existente en 1976, para procurar la existencia de grupos parlamentarios fuertes y disciplinados con capacidad para sostener gobierno como prioridad y para otorgar al partido gubernamental naciente de una fuerte sobre representación que permitiera al equipo reformista seguir pilotando el proceso de cambio político aun cuando su ventaja electoral fuere reducida. Si hay que juzgar las normas por la finalidad que persiguen no cabe duda que el diseño fue, a más de racional, afortunado. Empero en el seno de su éxito se encuentran las semillas de sus insuficiencias posteriores [...] El resultado de la inserción de aquellas normas en un contexto distinto tuvo y tiene por consecuencia la aparición de antinomia entre normas constitucionales, lo que no parece muy adecuado en cuestión de la trascendencia de la que tratamos.”

Durante el proceso constituyente —bien sea por cansancio, a causa de la presión de la opinión pública y casi seguro para mantener la inercia sobre unas bases pre-establecidas— se confirma la persistencia del sistema electoral (construido en la etapa pre-constitucional) y se constata la resistencia a modificarlo por parte de los que se han beneficiado del mismo (es decir, los que gracias a él han alcanzado el poder). Conviene no perder de vista que ningún sistema electoral nunca es azaroso ni inocente, sino que se trata de un instrumento convenientemente calculado para generar unos determinados efectos redistributivos de los votos obtenidos. Quizás sea mucho esperar que los partidos que tradicionalmente han maximizado su rendimiento electoral, gracias a las desviaciones y correctivos del sistema, sean capaces de escoger unas reglas electorales más ajustadas al principio de igualdad.

THE EUROPEAN UNION “DEMOCRATIC DEFICIT” AND THE INFORMING FUNCTION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT

ALESSANDRO ISONI

*Associate Professor of Constitutional History
Department of History, Society and Human Studies
University of Salento (Lecce, Italy)*

Fourthly, the House of commons has what may be called an informing function - a function which though in its present form quite modern is singularly analogous to a medieval function. In old times one office of the House of Commons was to inform the sovereign what was wrong W. Bagehot, *The English Constitution*, London 1867.

I. THE LISBON TREATY AND THE “DEMOCRATIC DEFICIT”

When on 11 July 1979 the European Parliament held its first session, electing MEP Simone Veil as its President, many political observers declared that a new political era was dawning for the European integration.¹ For the first time, the European Parliament was directly elected by European voters, overpassing the previous indirect representative system and so fulfilling the

¹ Among the many researches devoted to the history of the European Parliament is useful to mention here RITTBERGER, B. *Building Europe's Parliament: Democratic Representation beyond the Nation-State*. Oxford: Oxford University Press, 2005. On the figure of Simone Veil see GFELLER, A. É. «Une militante du parlementarisme européen: Simone Veil». *Journal of European Integration History*, vol. 17, n. 1 (2011), p. 61-72.

political goal to make the European Community a more democratic political system.²

As a matter of fact, one of the first European integration projects had been based on the idea, formulated by Paul Reuter, of establishing a Parliamentary Union, creating a Common Assembly of French and German MPs, but it was unswervingly rejected by Jean Monnet, which considered parliaments unable to solve problems, drawing inspiration by his direct knowledge of the Third and Fourth French Republic constitutional experiences.³ During the first decades was widespread the viewpoint that parliamentary bodies were potential threats to European integration, especially because many nationalist MPs held their position in national Assemblies and, last but not least, because the prevailing technocratic culture led to consider European Communities almost exclusively as an economic integration attempt.⁴ At the beginning, the EEC and EC worked according to a “permissive consensus” principle not worried of the lack of electoral mandate, above all because citizens did not complain about this feature. This lack of interest can be explained also because European integration policies seemed to affect only elites, not involving the rest of

² On this point see SCALINGI, P. *The European Parliament: The Three-Decade Search for a United Europe*. London: Greenwood Press, 1980.

³ Jean Monnet outlined how the question was not of establishing «un organisme internationale d’abord, sans savoir ce que l’on fera, mais de déterminer d’abord des tâches à accomplir en commun». On this point see REUTER, P. *La naissance de l’Europe*. Lausanne: Fondation Jean Monnet pour l’Europe, Centre de recherches européennes, 1980, p. 19. For a history of the European Parliamentary Union, proposed by the Count of Coudenhove-Kalergi and eventually established in July 1947 in Switzerland, see GISCH, H. *The European Parliamentary Union*, in LIPGENS, W. and LOTH, W. (eds.) *Documents on the History of European Integration*, vol. 4, *Transnational Organizations of Political Parties and Pressure Groups in the Struggle for European Union (1945-1950)*. Berlin-New York: De Gruyter, 1991, p. 112-185.

⁴ On this point is useful to see the books of KAPTEYN, P.J.G. *L’Assemblée Commune de la Communauté européenne du charbon et de l’acier. Un essai de parlementarisme européen*. Leyde: A. W. Schoff, 1962 and, most recently, GUERRIERI, S. *Un Parlamento oltre le nazioni. L’Assemblea Comune della CECA e le sfide dell’integrazione europea (1952-1958)*. Bologna: Il Mulino, 2016.

people, which believed that democratic legitimacy was assured through national governments.⁵

As a consequence of this kind of “original sin”, parliamentary activity for long time had been considered useless or, at most, ancillary, at least until 1970, when the European Parliament was granted power over areas of the EEC budget, then extended in 1975.⁶

However, the legislature 1979-1984 demonstrated the potentiality of a directly elected European Parliament, thanks to the pivotal role played by some political leaders, like Altiero Spinelli, who worked hard to transform the EP in the driving force of the European integration, proposing suggestions to the European Commission and greatly contributing to launch many ideas aiming to draft a new constitutional framework.⁷ Also thanks to the Spinelli Plan of 1984, the following treaties gave a lot of new competences to the European Parliament, namely through the extension of the ordinary legislative procedure and the power to approve or veto the European Commissioners.⁸ The Single European Act and the Maastricht Treaty sparked a heated debate on the legitimacy of European political institutions, especially after the launch of the European Single Market and the establishment of the European Union and its new two pillars.⁹

The Common Foreign Security Policy and the Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters greatly contributed to weaken the sovereignty of States, coming to light the EU’s legitimacy question, with the

⁵ These features are described in the book of HERMAN, V. and LODGE, J. *The European Parliament and the European Community*. New York: St. Martin’s Press, 1978.

⁶ The achievement of these goals is well described by PRIESTLEY, J. *Six Battles that shaped Europe’s Parliament*. London: John Harper, 2008.

⁷ It is impossible to describe here the multi-faceted personality of Altiero Spinelli, one of the “Founding fathers” of the European Union. For a vivid description of his activity as MEP see SPINELLI, A. *La mia battaglia per un’Europa diversa*. Manduria: Lacaita, 1979 and SPINELLI, A. *Battling for the Union 1979-1986*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1988.

⁸ On this project is useful to see the record of SPINELLI, A. *Il progetto europeo*. Bologna: Il Mulino 1985 and SPINELLI, A. *Discorsi al Parlamento europeo*. 1976-1986. Bologna: Il Mulino, 1987.

⁹ For a balance of the Maastricht Treaty see CHRISTIANSEN, T. and DUKE, S. and KIRCHNER, E. «Understanding and assessing the Maastricht Treaty». *Journal of European Integration*, special issue: *The Maastricht Treaty: Second Thoughts after 20 Years*, vol. 34, n. 7 (2012), p. 685-698.

aim to make accountable the EU power before States and citizens.¹⁰ Because of its democratic mandate, the European Parliament gained an increasing control over legislation against other institutions, achieving a quite complete success after the Lisbon Treaty came into force on 1 December 2009, which granted EP powers over the entire EU budget and equalled EP legislative powers to the Council's in nearly all fields.

As a matter of fact, the European Parliament has always fought for the democratic reinforcement of the European integration, through the simplification of the EU constitutional framework, a stronger role for MEPs, more efficient decision-making procedures and the safeguard of the European Commission pivotal role and its exclusive right of legislative initiative¹¹. The history of European Parliament is marked by a slow but certain rise of a new kind of representative assembly, characterized by some structural handicaps, like the absence of a uniform electoral system and with a resulting high abstention. However, the rise of power of the European Parliament is a consequence of the need to bridge the "democratic deficit", considered more as a "parliamentary deficit", because both of supranationality and the loss of control by national Parliaments. These latter

¹⁰ On the importance of the new two pillars see SMITH, M. «Still rooted in Maastricht: EU external relations as a "third generation hybrid"» and MONAR, J. «Justice and Home Affairs: the Treaty of Maastricht as a decisive intergovernmental gate opener». Both in *Journal of European Integration*, special issue: *The Maastricht Treaty: Second Thoughts after 20 Years*, vol. 34, n. 7 (2012), respectively p. 699-715 and p. 717-734.

¹¹ The European Union constitutionalisation could be divided in three phases: the first one, that went from 1979 to 1990, characterized by Altiero Spinelli and his project and by the Single European Act; the second one, from 1990 to 2004, that had seen the end of the Cold War and the adoption of a Constitution for Europe; the third and last one, characterized by the shock of the French and Dutch referenda and by the Lisbon Treaty. As a matter of fact, we are now living a fourth phase, characterized by the prevailing of the European Council and by the Euro crisis, with a strengthening of Euro-skeptical movements (also as a consequence of mass immigration from Middle East and Africa) and the adoption of many intergovernmental agreements concerning economical and monetary affairs, that eventually greatly contributed to the shock of Brexit. This point is analysed by the contribution of DINAN, D. «The arc of institutional reform in post-Maastricht change». *Journal of European Integration*, special issue: *The Maastricht Treaty: Second Thoughts after 20 Years*, vol. 34, n. 7 (2012), p. 843-858 and by ROSSI, L.S. «"Constitutionnalisation" de l'Union européenne et des droits fondamentaux». *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, vol. 38, n. 1 (2002), p. 27-52.

behaved in three different ways towards the European integration: in a first phase, they showed little interest in what was decided in Brussels; in a second phase, following the first enlargement in 1973, the English and Danish parliamentary tradition led to a greater control, especially during the completion of the internal market, which was followed by a third phase, started after the Maastricht Treaty, during which political parties and the European public opinion diverged on the future of European integration.¹²

A cruel dispute developed among different levels of government and legitimacy, with European Parliament (democratic), European Commission (technocratic) and Council (intergovernmental) fighting for being recognized as the most democratic body, but the European Parliament did not succeed to bridge the democratic deficit, eventually leading to a gradual delegitimization of the European integration.¹³ The Maastricht Treaty preamble, with its idea of “an ever closer Union” encouraged all the opponents of the European integration to find any topic could weaken the deepening and the enlargement of the European Union. Particularly, the main weapon thought up by Eurosceptic Governments was to insert in the Maastricht Treaty the subsidiarity and proportionality principles, which clearly indicated the prevalence of the national decision-making level upon the communitarian level.¹⁴ One of the arguments provided by supporters of

¹² Because of the supranational nature of the European Parliament, European elections suffer from many structural handicaps. Many researches amply demonstrated how abstentionism is strictly linked to three factors: firstly, the “civic competence” and the degree of social inclusion of electors, which greatly contribute to the low knowledge concerning European affairs; secondly, the abstentionism as a way to show electors’ refusal of a political system and, lastly, the great influence played by social and economical climate on abstentionism. The history of European elections is well described by VIOLA, D.M. (ed.) *Routledge Handbook of European Elections*. London-New York: Routledge, 2016.

¹³ See WEILER, J.H.H. «In the face of crisis: input legitimacy, output legitimacy and the political Messianism of European integration». *Journal of European Integration*, special issue: *The Maastricht Treaty: Second Thoughts after 20 Years*, vol. 34, 7 (2012), p. 825-841.

¹⁴ According to article 5 of the Maastricht Treaty, «Under the principle of subsidiarity, in areas which do not fall within its exclusive competence, the Union shall act only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, either at central level or at regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at Union level.4. Under the principle of proportionality, the content and form

subsidiarity was that, thanks to a transfer of competences from supranational to national level, the democratic deficit could be less perceived by citizens.¹⁵ Moreover, during the first years of the 21st century, national Parliaments invoked a greater participation to the European Union decision-making procedures, through their involvement and cooperation with the European Parliament.¹⁶ In their opinion, the final goal was to make the European Union more accountable, according to a principal-agent scheme where European citizens - through national Parliaments - could invoke responsibility towards European decision-makers¹⁷. In this sense, national Parliaments gradually improve their position in the EU constitutional framework, especially by implementing interparliamentary cooperation.¹⁸

Lastly, the Lisbon Treaty introduced a new provision concerning the European Commission President, linking the appointment of this latter to the European Parliament's own elections, so to give a kind of electoral mandate to the entire European Commission. The closer link between the European Commission and the electoral result is only one of the last ways imagined by European political leaders to bridge the so-called "democratic deficit",

of Union action shall not exceed what is necessary to achieve the objectives of the Treaties». On the constitutional implications see MONAR, J. «Twenty years of co-decision since Maastricht: inter- and intra-institutional implications». *Journal of European Integration*, special issue: *The Maastricht Treaty: Second Thoughts after 20 Years*, vol. 34, 7 (2012), p. 735-751.

¹⁵ On this point see MORAVCSIK, A. *The Choice for Europe: Social Purposes and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

¹⁶ The attempt made by National Parliaments to be more involved in European affairs was favoured by the increasingly attention paid by European public opinion in what Brussels decided. In this sense, the most important success was the Laeken Declaration in December 2001, when the European Council adopted a declaration committing the European Union to greater democracy, transparency and efficiency, through a Constitution to be adopted by a convention. On this point see KOHLER-KOCH, B. «Post-Maastricht civil society and participatory democracy». *Journal of European Integration*, special issue: *The Maastricht Treaty: Second Thoughts after 20 Years*, vol. 34, 7 (2012), p. 809-824.

¹⁷ On the concept of "accountability" see ROMZEK, B.S. and DUBNIK, M., «Accountability in the public sector: lessons from the Challenger tragedy». *Public Administration Review*, 47 (1987), p. 227-38; MULGAN, R. *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. London: Palgrave Macmillan, 2003.

¹⁸ On the emergence of European parliamentarism, see in particular WESSELS, W. (ed.) *The European Parliaments, the National Parliaments and European Integration*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

interpreted as the absence in the European constitutional framework of any kind of confidence and direct relationship between the representative assembly and the executive institutions.¹⁹ According to the traditional liberal model, governments are indirectly linked to citizens through representative assemblies, where political parties play an important role of mediation between voters and institutions, so ensuring the popular sovereignty.²⁰ In the European Union this constitutional framework is quite different because, beside the European Parliament, which is the representative body, there is not one executive body but two - the European Commission and the Council - which derived their legitimation respectively because of their independence from national Governments and because of their dependence from national Governments.²¹

Moreover, the Lisbon Treaty provided that European Parliament is composed by EU citizens representatives and no more by people united within the European Union, resulting in a European MEPs electoral mandate, even if they are elected on national basis and with different electoral systems.²² Nonetheless this political and juridical ambiguity, the significant increase of European Parliament powers gave life to a EU parliamentary law,

¹⁹ On this point see BOVENS, M. *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998; DUBNICK, M. «Accountability and the promise of performance: in search of the mechanisms». *Public Performance and Management Review*, vol. 28, n. 3 (2005), p. 376-417 and BEHN, R. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2001.

²⁰ See the contributions in the book edited by NORTON, P. *Parliaments and Governments in Western Europe*. London: Frank Cass, 1998 and the volume edited in 2004 by SHAW, M. «Parliamentary democracy today». Special issue of *Parliamentary Affairs*, 57.

²¹ According to article 8 A of the Lisbon Treaty, «The functioning of the Union shall be founded on representative democracy. Citizens are directly represented at Union level in the European Parliament. Member States are represented in the European Council by their Heads of State or Government and in the Council by their governments, themselves democratically accountable either to their national Parliaments, or to their citizens.»

²² See point 3 and 4 of the article 8 A of the Lisbon Treaty, which provided that «every citizen shall have the right to participate in the democratic life of the Union. Decisions shall be taken as openly and as closely as possible to the citizen. Political parties at European level contribute to forming European political awareness and to expressing the will of citizens of the Union.»

which is founded on the strengthening both of the European Parliament and of national Parliaments controls on the decision-making procedures and, finally, on the development of interparliamentary cooperation within the European Union.

The parlamentarization of European integration is one of the answers to the democratic deficit that during the last decades has become a problem at national level too, as a consequence of the loss of control on redistributive policies by national governments deriving both from the European single market and from globalization.²³

II. THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE EUROPEAN DEMOS

The absence of a direct and close link - the vote of confidence, in constitutional terms between the representatives of European peoples and the "Government" of Europe is one of the main weapons in the hands of the wide set of opponents to the current European Union constitutional framework. On the one hand, there are those who push towards an ever closer Union, aiming to the federal dream of the United States of Europe while, on the other hand, there are supporters of a return to the preponderance of Nation States, who consider Brussels bureaucrats the main threat to national identities. Anyway, in both cases there is an uncompromising disapproval towards the European Union, especially because of its supposed "democratic deficit".²⁴ As a matter of fact, we need to point out that is more correct referring to a "double democratic deficit",

²³ On this point see TSOUKALIS, L. «The European Agenda: Issues of Globalization, Equity and Legitimacy». The Robert Schuman Centre, *Jean Monnet Chair Papers*, n. 98/49 (1998); SCHARPF, F. W. «Economic Integration, Democracy and the Welfare State». *MPIfG Working Paper* n. 2 (1996); SCHARPF, W. *Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States*, in MARKS, G. and SCHARPF, F. W. and SCHMITTER, P. C. and STREECK, W. (eds.) *Governance in the European Union*. London: Sage, 1996.

²⁴ For a critical approach see NORTON, P. «Conclusion: addressing the democratic deficit». *Journal of Legislative Studies*, n. 1 (1995), p. 177-93; RAUNIO, T. «Always one step behind? National legislatures and the European Union». *Government and Opposition*, n. 34 (1999), p. 182-6 and, last but not least, MORAVCSIK, A. «In defense of the democratic deficit: reassessing legitimacy in the European Union». *Journal of Common Market Studies*, n. 40 (2002), p. 603-24.

which affect both national and European level.²⁵ Nowadays, almost everywhere executive bodies are characterized by an increasingly autonomy towards representative assemblies and direct democratic control, which leads to meditate on the possible means in order to ensure a closer control.²⁶ If we look back, we can see that article 138 A of the Maastricht Treaty provided that political parties had to play a pivotal role in the integration process, thanks to their relationship with citizens which, in the meanwhile, lost their confidence in political parties because of their ineptitude to bridge the double democratic deficit.²⁷ Without dwelling on the future of the European Union, it seems that we are living a long-lasting phase of decline for the parliamentary democracy, shifting towards two alternative models: post-parliamentary democracy or associative democracy.²⁸

Anyway, the electoral mandate of every kind of government is always established on two principles: firstly, governments have to be legitimised through a transfer of power from the people to rulers and, secondly, democracy needs that both policy makers and policy issues derive from electoral campaign, during which voters could choose political leaders confronting with different political programs.²⁹ The significant lack of respect of these two principles greatly contributed to the widespread idea of the

²⁵ STRØM, K. and MÜLLER, W. C. and BERGMAN, T. (eds.) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

²⁶ BENZ, A. «Path-dependent institutions and strategic veto players: national parliaments in the European Union». *West European Politics*, n. 27 (2004), p. 875-900; AUDEL, K. «Introduction: the Europeanization of parliamentary democracy». *Journal of Legislative Studies*, n. 11 (2005), p. 303-18; AUDEL, K. and BENZ, A. «The politics of adaptation: the Europeanisation of national parliamentary systems». *Journal of Legislative Studies*, n. 11 (2005), p. 372-93.

²⁷ DÖRING, H. *Is Government Control of the Agenda Likely to Keep “Legislative Inflation” at Bay?* In DÖRING, H. (ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt-New York: Campus and St. Martins Press, 1995.

²⁸ On this point see HOOGHE, L. and MARKS, G. *The Making of a Polity: The Struggle over European Integration*, in KITSCHOLT, H. and LANGE, P. and MARKS, G. and STEPHENS, J. (eds.) *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 70-97.

²⁹ We refer here to the famous thesis formulated by RANNEY, A. *The Doctrine of Responsible Party Government*. Urbana: University of Illinois Press, 1962; ROSE, R. *The Problem of Party Government*. London: Macmillan, 1974 and, lastly, CASTLES, F. G. and WILDENMANN, R. (eds.) *Visions and Realities of Party Government*. Berlin: de Gruyter, 1986.

democratic deficit in the European Union. In this sense, we have to wonder if the European Parliament is sufficiently representative of European citizens or, rather, the shift from an indirectly elected assembly to a directly elected did not fulfil this task. Before going forward, we have to underline that MEPs are often obliged to talk about national issues, because domestic electorate are not really interested in European policy issues.

In this sense, in spite of its best purposes, the Lisbon Treaty did not succeed in reducing the perception of the “democratic deficit”, especially because introduced some provisions that are the source of some dangerous misunderstandings. The first and most important provision is the involvement of national parliaments in policy sectors that affect national interest, so greatly contributing to the idea that European Parliament is not the representative assembly of European people.³⁰ On the other hand, some scholars argued that the European Parliament and the Council are two chambers of a bicameral legislature, where the European peoples are represented at European level both by the European Parliament and by the single national Governments - which are linked to citizens by the vote of confidence of Parliaments in their respective countries - in the Council.³¹

Since the Maastricht Treaty, national Parliaments created new ways of “soft control”, which were strengthened by the Lisbon Treaty, that provided national Parliaments with new tools in order to monitor the respect of subsidiarity principle by the European Union in the fields of freedom, security and justice.³² The increasing importance of national Parliaments in

³⁰ See the contributions in the book edited by NORTON, P. *National Parliaments and the European Union*. London: Frank Cass, 1996.

³¹ For an analysis of the relationships between the European Parliament and the most important intergovernmental body see BERGMAN, T. «National parliaments and EU Affairs Committees: notes on empirical variation and competing explanations». *Journal of European Public Policy*, n. 4 (1997), p. 373-87; BERGMAN, T. «The European Union as the next step of delegation and accountability». *European Journal of Political Research*, n. 37 (2000), p. 415-29; MARTIN, L. *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000; RAUNIO, T. «Holding governments accountable in European affairs: explaining cross-national variation». *Journal of Legislative Studies*, n. 11 (2005), p. 319-42.

³² There is a wide set of “soft control” measures: firstly, if special committees are always kept informed about the EU policies; secondly, if the governments are obliged to consult parliamentary committees before acting in EU fields and, finally, if the parliamentary committees’ opinions are binding for national governments. On these issues see ROZENBERG, O. *The involvement of national parliaments in European*

the European decision-making procedures challenges the same existence of the European Parliament, obliged to face a serious menace to its sovereign powers, especially because national assemblies are more interested in domestic issues. In this sense, the European Parliament adopted a strategy of reconciliation with national Parliaments, so to imagine the creation of a bicameral legislature, as a kind of natural consequence of the European Union constitutionalisation.³³

Anyway, both the European Parliament and national Parliaments are not able to control the decision-making procedures, because they rarely are endowed with the technical expertise indispensable to manage European dossiers, that are the undisputed adjacent lot for Europeans technocrats and enterprise lobbyists. This last feature proves how the Europeanisation is a top-down phenomenon, where is very difficult for ordinary people to manage the various issues discussed and decided in Brussels.³⁴ National executives themselves are not able to avoid that stakeholders directly bargain with the European Commission or the European Parliament, both really interested in reinforcing their position towards the Council.

The main consequence of these provisions, which apparently aim to strengthen the role of representative bodies at European Union level, is to confirm the main preconception on which the idea of the “democratic deficit” is based: the absence of a European *dêmos*. According to some legal scholars and political scientists, the democratic deficit would be a consequence of the absence of a single European people, with the result that it would be impossible to create cohesive European political parties debating the main European policy issues. On the contrary, European elections have often been a political arena where to continue domestic struggles among national

Union Affairs: empirical test of two variables. ECPR Joint Sessions of Workshops, Turin, 2000; SAALFELD, T «Delegation or abdication? Government backbenchers, ministers and European Union legislation». *Journal of Legislative Studies*, n. 11 (2005): 343-71.

³³ See KIIVER, P. *The National Parliaments in the European Union - A Critical View on EU Constitution-Building*. The Hague: Kluwer Law International, 2006.

³⁴ On the “Europeanization” see GREEN COWLES, M. and CAPORASO, J. and RISSE, T. (eds.) *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001; FEATHERSTONE, K. and RADAELLI, C. (eds.) *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 2003; GOETZ, K. H. and HIX, S (eds.) *Europeanized Politics: European Integration and National Political Systems*. London: Frank Cass, 2001; BULMER, S. J. and LEQUESNE, C. (eds.) *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

political parties, which consider this vote as mid-term elections useful to calculate their electoral weight. Moreover, the absence itself of a single European electoral system indicates the prevalence of national political traditions, while member States are the favourite forums for decision-making policies.³⁵

All these features seem to show how the Ventotene Manifesto, that outlined a draft for a free and united Europe, would be only a romantic dream, forced to face the brutal reality of a divided continent, characterized by national egoisms and unfit to go on the way of further supranational integration.³⁶ According to this interpretation, the absence of a European *dêmos* would be a kind of ontological condition of Europe, where the countless conflicts between States produced deep and long-lasting cleavages between European people. Anyway, if we try to analyse from a philological point of view the word *dêmos* we could find some surprising features: in the Ancient Greece, the word δῆμος specified both the people (and, more specifically, with the meaning of estate, order, party and popular government) and the smallest territorial district.³⁷

As we can see, both the meanings indicated a fact concerning distinction and subdivision rather than homogeneity and compactness, but this feature does not weaken the collective character, as first Lycurgus and then Cleisthenes demonstrated who transformed *dêmoi* in the political and administrative pillars of the Athenian constitution. If we accept this philological explanation of the word *dêmos*, the same debate on the democratic deficit of the European Union becomes quite strange, because it will be impossible to invoke a supposed absence of a single European people as excuse to prevent a political reform aiming to give European Union a

³⁵ These issues are analysed by MAGNETTE, P. *La difficile parlementarisation de l'Union européenne*, in DELWIT, P. and POIRIER, P. (ed.) *Parlement puissant, électeurs absents? Les élections européennes de juin 2004*. Brussels: Editions de l'Université, 2005, p. 297-299.

³⁶ For this landmark concerning the reflection on the future of Europe after the Second World War see the most recent bilingual edition, SPINELLI, A. and ROSSI, E. *Il Manifesto di Ventotene/The Ventotene Manifesto* (1942). Preface by Eugenio Colorni. Foreword by Laura Boldrini, introductions by Lucio Levi and Pier Virgilio Dastoli. Camogli: Editrice Ultima spiaggia, 2016.

³⁷ The linguistic roots of the word *dêmos* are well analyzed by BENVENISTE, E. *Dictionary of Indo-European Concepts and Society* (first edition 1969). Foreword by Giorgio Agamben, Chicago (IL): HAU, 2016.

constitutional framework similar to those in force in every western democratic country.³⁸ Together with the traditional cleavages outlined by Lipset and Rokkan, the national differences could even contributing to set up a super-people, a people to the nth power, including within itself all the features of conflict and clash of the Greek word *dêmos*, in the dual meaning of constituency and electorate.³⁹

Maybe, according to the famous definition given by Abraham Lincoln, the real problem - at European and national level - consist in wondering if it is possible a government *from* the people that is not a government *of* the people.⁴⁰ National States are not homogeneous political entity and the European integration strengthened some groups at the expense of other groups: in this sense, national executives were the real winners of the Europeanisation, because almost everywhere there has been a strengthening of the Prime Minister, a central position held by executives in the bargaining with the European Commission, the increasingly involvement of bureaucrats in the decision-making procedures, the coordination of administrative offices in the management of EU policies and, on the other hand, the insufficient involvement of national Parliaments in the European multi-level governance. These latter features have been favoured by the new role of the European Council after the Euro crisis, where Prime Ministers take the most important decisions concerning European affairs without any parliamentary control, so confirming the intergovernmental nature of the European integration in this historical phase and reinforcing the need of a new role for the European Parliament.⁴¹

³⁸ The absence of a European *dêmos* has been strongly developed, *ex multis*, by WEILER, J. H. H. and HALTERN, U. and MAYER, F. *European Democracy and its Critique Five Uneasy Pieces*. EUI Working Paper RSC No. 95/11. Florence: European University Institute, Robert Schuman Centre, 1995.

³⁹ The reference is here to the famous work of LIPSET, S. M. and ROKKAN, S. *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*. New York (NY): Free Press, 1967.

⁴⁰ On this point see the contributions in the work of KOHLER-KOCH, B. and RITTBERGER, B. *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

⁴¹ On this topic see O'BRENNAN, J. and RAUNIO, T. (eds.) *National Parliaments within the Enlarged European Union From 'victims' of integration to competitive actors?* Oxford: Routledge, 2007 and, for an analysis of the European Union after the Euro Crisis and the new role played by the European Council see FABBRINI, S. *Which European Union?* Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

III. THE INFORMING FUNCTION AND THE EMERGING OF A EUROPEAN PUBLIC OPINION

As Federico Chabod amply demonstrated in his famous work, the European identity has its roots in the pluralism emerged both from Protestant Reformation and from the advent of national monarchies, which for centuries had fought for European supremacy.⁴² The end of this Hobbesian world after 1945 and the following European integration did not erase national traditions, but simply considered them as unity factors rather than divisive ones. Since the beginning, the European Union goal has been to create an area of peace and prosperity, thanks to democratic systems and human rights respect.

In this sense, a central role was played by Parliaments, which have the task to ensuring the compliance with liberal democratic principles and the implementation of free elections.

At this point, maybe it is necessary to bring into focus what are the main functions carried out by representative assemblies, so to avoid dangerous misunderstandings about the role of European Parliament and its supposed uselessness concerning the democratic deficit. If we wonder what are the main tasks representative assemblies have to perform, we cannot ignore what Walter Bagehot wrote in his *The English Constitution*.⁴³ This real masterwork, published in 1867, contains a vivid description of the main five tasks the House of Commons carried out: the first and most important was the elective function; the second was what Bagehot called an expressive function and the third was the teaching function. The fourth function - the informing function - in Begehot's opinion was actually the second function of Parliament in point of importance, because "to some extent it makes us hear what otherwise we should not". Bagehot situated the legislative function in the last position, while nowadays it is considered as the most important function played by Parliaments.

⁴² See CHABOD, F. *Storia dell'idea d'Europa* (1961). Roma-Bari: Laterza, 2015.

⁴³ We refer here to BAGEHOT, W. *The English Constitution* (1st ed.), London: Chapman & Hall, 1867. For a biographical sketch of this great protagonist of the first Victorian Age see, ex multis, STEVAS, N. *Walter Bagehot a Study of His Life and Thought*. Bloomington: Indiana University Press, 1959; BUCHAN, A. *The Spare Chancellor: The Life of Walter Bagehot*. East Lansing: Michigan State University Press, 1960; SISSON, C.H. *The Case of Walter Bagehot*. London: Faber and Faber Ltd., 1972; SULLIVAN, H. R. *Walter Bagehot*. Boston: Twayne Publishers, 1975.

Ironically, all the reforms adopted during the last thirty years at EU level moved in this direction, conferring more and more legislative powers to the European Parliament, in the belief that the only way to solve the democratic deficit was by involving the European Parliament in the legislative procedures.⁴⁴ As a matter of fact, this deep conviction revealed to be misleading, because European citizens continued to feel European Union as a foreign body, indifferent to their lives and only worried about economic issues.

The rise of Anti-Europeanism and the recent Brexit demonstrated how Bagehot was right when he affirmed that legislative function was the least important among parliamentary tasks, while the most important functions are without a doubt the elective function - completed by the coincidence of European election and appointment of the President of the European Commission - and the informing function.⁴⁵

There has been a significant rise of European Parliament control powers, especially thanks to the House of Commons parliamentary institutes - i.e. the question time and the select committees.⁴⁶ Besides these traditional legal institutes, there has been the appearance of a “Europe of Parliaments”, thanks to cooperation among the national Parliaments and between these latter and the European Parliament. This network - that for example is clear in the establishment of the Conference on Parliamentary Committees for Union Affairs on Parliaments of the European Union (COSAC) - greatly contributed to the strengthening of their respective positions in the new European multi-level governance, especially through the development of

⁴⁴ On the development of a European parliamentary law see CLINCHAMPS, N. *Parlement européen et droit parlementaire. Essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*, L.G.D.J. Paris, 2006.

⁴⁵ Actually, the article 8 B of the Lisbon Treaty strongly stated that «the institutions shall, by appropriate means, give citizens and representative associations the opportunity to make known and publicly exchange their views in all areas of Union action. The institutions shall maintain an open, transparent and regular dialogue with representative associations and civil society. The European Commission shall carry out broad consultations with parties concerned in order to ensure that the Union's actions are coherent and transparent». On the role of the European Commission and its relationships with the other European institutions see NUGENT, N. *The Government and Politics of the European Union*. London: Palgrave Macmillan, 2010.

⁴⁶ On this specific topic see MATTSON, I. and STRØM, K. *Parliamentary committees*. DÖRING, H. (ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt: Campus, 1995.

personal contacts between Members of National Parliaments and MEPs, and for exchanges of information.⁴⁷

As a consequence of all these reforms, the European Parliament is not yet a legislative body, such as national Parliaments, but rather is a representative institution, committed to opening up to civil society in order to compete with the European Commission and the Council for its legitimacy, making the European Parliament more similar to the model drew by Walter Bagehot 150 years ago. With the term “civil society” here we refer to all citizens who do not have specific political responsibilities in a regime, and represents a more concrete alternative to the concept of “people”.⁴⁸ In this sense, during the recent years slowly emerged a European civil society, composed by the so-called “social partners”, non-governmental organisations, professional associations, charities, grassroots organisations and organisations that involve citizens in local and municipal life with a particular contribution from churches and religious communities.⁴⁹

Of course, it is very hard to identify what associations or organisations can be inserted in this rising European civil society and, above all, which of them

⁴⁷ On the role played by the Conference of Parliamentary Committees of Union Affairs of Parliaments of the European Union, founded in 1989 and composed by Members of the European Parliament (MEPs) and national Members of Parliament (MPs) who are drawn from parliamentary committees responsible for European Union affairs, see RAUNIO, T. and HIX, S. (2000) «Backbenchers learn to fight back: European integration and parliamentary government». *West European Politics*, n. 23 (2000), p. 144–51. For detailed information on the scrutiny systems in the national parliaments, see LAURSEN, F. and PAPPAS, S. A. *The Changing Role of Parliaments in the European Union*. Maastricht: EIPA, 1995; SMITH, E. *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*. London: Kluwer Law International, 1996; MAURER, A. and WESSELS, W. *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos, 2001 and, finally, the chapters in the volumes edited by AUER, K. and BENZ, A. *The Europeanisation of Parliamentary Democracy*. Abingdon: Routledge, 2006. On the concept of multi-level governance see, *ex multis*, HOOGE, L. and MARKS, G. *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2001; BACHE, I. and FLINDERS, M. (eds.) *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

⁴⁸ See BLONDEL, J. and SINNOTT, R. and SVENSSON, P. *People and Parliament in the European Union: Participation, Democracy, and Legitimacy*. Oxford: Clarendon Press, 1998.

⁴⁹ On these new features of the European public arena see SMISMAN, S. (ed.) *Civil society and legitimate European governance*. Cheltenham UK/Northampton USA: Edward Elgar, 2006.

really respect the representative democracy in their working principles. As a matter of fact, some legal scholars raise doubts about the non-involvement of associations with the representative democracy, because of the strange nature of relationships between MEPs and stakeholders, as a consequence of two problems: on the one hand, the “competitive” nature of the European decision-making procedures and, on the other hand, the complexity in regulating lobbying in the European Parliament.⁵⁰

These two features show three long-lasting difficulties for MEPs in the adoption of better regulation practices: firstly, the great differences in practices, traditions, rules between Member States; secondly, the conflict between European institutions how better regulating lobbying and, finally, the MEPs’ inability in identifying representatives of private or public interest, eventually favouring civil society organisations.

Without dwelling on all the points concerning the concept of “European civil society”, we have to say that during the last decades the European Parliament greatly increased its informing function, through the adoption of many legal institutions originating from national legal frameworks. Together with the traditional citizen’s correspondence and the examination of petitions, the Maastricht treaty created the post of European Ombudsman as a pillar for the European citizenship, with the task of investigating complaints filed by private individuals, firms and associations of maladministration by Community institutions and organs.⁵¹ Appointed by the European Parliament, the European Ombudsman is actively involved in building relations with citizens and helping the European Parliament to lend them assistance and

⁵⁰ On this widespread question see the contributions in the volume edited by HEIDAR, K. and KOOLE, R. *Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties behind Closed Doors*. London: Routledge, 2000.

⁵¹ According to point 3 and 4 of the Article 8 A of the Lisbon Treaty, which provided for the popular legislative initiative, «not less than one million citizens who are nationals of a significant number of Member States may take the initiative of inviting the European Commission, within the framework of its powers, to submit any appropriate proposal on matters where citizens consider that a legal act of the Union is required for the purpose of implementing the Treaties. The procedures and conditions required for such a citizens’ initiative shall be determined in accordance with the first paragraph of Article 21 of the Treaty on the Functioning of the European Union.

obtain information from them about their expectations and criticism of European integration.⁵²

Traditionally, the MEPs has carried out their control tasks in the parliamentary committees, where it is easier controlling the executive and so confirming their role of national representatives. Parliamentary committees are often used by legislatures both to obtain information and to bargain with other committees, even if the coordination of parliamentary groups is menaced by the agencification and depoliticisation.⁵³ Intergroups do not have either legal power or legal status, but they are informal groups made of members of different political parties, which pool their interest on certain issues, according to a cross-bench sentiment which is a distinctive feature of the recent idea of “participative democracy”, favoured by the introduction in the Lisbon Treaty of right of popular initiative.⁵⁴

During the last years European Parliament decided to become more accessible to citizens and representatives of European civil society, who can now observe plenary debates and attend meetings of parliamentary committees, together with the opportunity of visit European Parliament buildings.⁵⁵ The new era launched by the social media greatly contributed to put in contact citizens and European institutions, facilitating communication policy.

Last but not least, the MEPs also have another way of dialoguing with citizens and representatives of civil society, in the form of public hearings, that play a crucial role in the preparation of public policy, because they allow

⁵² On this point see the contributions in the volume edited by KUCSKO-STADLMAYER, G. *European Ombudsman-Institutions. A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*. Wien-New York: Springer, 2006.

⁵³ The concept of “depoliticisation” refers to the recent trend of national governments to unburden of the choices adopted in various policy fields, in order to give the European Commission the role of scapegoat. This phenomenon is closely linked to the agencification and it raises the question concerning the development of democratic governments and the role of Parliaments as main character for the State accountability. On these various topics see LONGLEY, L. D. and DAVIDSON, R. H. (eds.) *The New Roles of Parliamentary Committees*. London: Frank Cass, 1998; POLLITT, C. and TALBOT, C. (eds.) *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualization*. London: Routledge, 2004.

⁵⁴ See NORTON, P. (ed.) *Parliaments and Pressure Groups in Western Europe*. London: Frank Cass, 1999.

⁵⁵ On this topic see the contributions in the volume edited by NORTON, P. «Parliaments and publics». Special issue of *Parliamentary Affairs*, 50 (1997).

to European Parliament to identify needs and expectations and improve its knowledge of more technical or sensitive topics, creating a feedback between the European Parliament and the European civil society, especially through the participation of experts and opinion leaders, with the final task to draw media attention to a particular topic. Hearings are becoming increasingly important because they allow balancing public and private interest and, last but not least, they ensure transparency and the resulting information flow in the European public arena.

As we can see, in a European political system considered as exclusive and elitist, the European Parliament is a privileged forum where politic-makers and civil society can dialogue and change information about the main policy issues. According to this trend, after the reject of the Treaty establishing a Constitution for Europe in 2005, the European Parliament opened up to public debate, so to involve citizens more closely in defining EU objectives and policies. The introduction of citizens’ forums and citizens’ agora, combining representative democracy and direct democracy, aimed to bridge three gaps: the divide between institutions and citizens, the divide between the various sectors of European civil society and the divide between national identities. While the citizens’ forums were based on the idea of “go local”, the citizens’ agora has three functions: first, it is a place of consultation where could emerge various options on a specific subject, lastly allowing to MEPs to broaden their knowledge of various issues, in the same way as public hearings.⁵⁶

The panoply of informative tools and especially the agora debates have shown how the only way to weaken the Anti-Europeanism and to defeat the democratic deficit is to satisfy the criteria of “virtuous” debating as defined by Jürgen Habermas, ensuring inclusion (involvement of contributors, mutual respect), argumentation (adaptability, powers of persuasion) and contradiction.⁵⁷ The European Parliament is aware that the final goal is to complete the democratization of the European Union, through a dynamic change and the full parliamentarization of its constitutional framework, thanks to the establishment of a multi-level parliamentarism able both to be

⁵⁶ For the role played by these new ways of communication between the European civil society and the European Parliament see MÉNY, Y. (ed.) *Building Parliament: 50 Years of European Parliament History*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009, p. 104-111.

⁵⁷ We refer here to HABERMAS, J. *The Theory of Communicative Action*. Volume 1: *Reason and the Rationalization of Society* (1981). Boston (MS): Beacon Press, 1985.

in communication with European citizens' expectations and to path the way for an ever closer Union.

BIBLIOGRAPHICAL REFERENCES

- AUEL, K. «Introduction: the Europeanization of parliamentary democracy». *Journal of Legislative Studies*, n. 11 (2005), p. 303-18.
- AUEL, K. and BENZ, A. (eds.) *The Europeanisation of Parliamentary Democracy*. Abingdon: Routledge, 2006.
- AUEL, K. and BENZ, A. «The politics of adaptation: the Europeanisation of national parliamentary systems». *Journal of Legislative Studies*, n. 11 (2005), p. 372-93.
- BACHE, I. and FLINDERS, M. (eds.) *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- BAGEHOT, W. *The English Constitution* (1st ed.), London: Chapman & Hall, 1867.
- BEHN, R. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2001.
- BENVENISTE, E. *Dictionary of Indo-European Concepts and Society* (first edition 1969). Foreword by Giorgio Agamben, Chicago (IL): HAU, 2016.
- BENZ, A. «Path-dependent institutions and strategic veto players: national parliaments in the European Union». *West European Politics*, n. 27 (2004), p. 875-900.
- BERGMAN, T. «National parliaments and EU Affairs Committees: notes on empirical variation and competing explanations». *Journal of European Public Policy*, n. 4 (1997), p. 373-87.
- BERGMAN, T. «The European Union as the next step of delegation and accountability». *European Journal of Political Research*, n. 37 (2000), p. 415-29.
- BLONDEL, J. and SINNOTT, R. and SVENSSON, P. *People and Parliament in the European Union: Participation, Democracy, and Legitimacy*. Oxford: Clarendon Press, 1998.
- BOVENS, M. *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- BUCHAN, A. *The Spare Chancellor: The Life of Walter Bagehot*. East Lansing: Michigan State University Press, 1960.
- BULMER, S. J. and LEQUESNE, C. (eds.) *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

- CASTLES, F. G. and WILDENMANN, R. (eds.) *Visions and Realities of Party Government*. Berlin: de Gruyter, 1986.
- CHABOD, F. *Storia dell'idea d'Europa* (1961). Roma-Bari: Laterza, 2015.
- CHRISTIANSEN, T. and DUKE, S. and KIRCHNER, E. «Understanding and assessing the Maastricht Treaty». *Journal of European Integration*, special issue: *The Maastricht Treaty: Second Thoughts after 20 Years*, vol. 34, n. 7 (2012), p. 685-698.
- CLINCHAMPS, N. *Parlement européen et droit parlementaire. Essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*, L.G.D.J, Paris, 2006.
- DINAN, D. «The arc of institutional reform in post-Maastricht change». *Journal of European Integration*, special issue: *The Maastricht Treaty: Second Thoughts after 20 Years*, vol. 34, n. 7 (2012), p. 843-858.
- DÖRING, H. *Is Government Control of the Agenda Likely to Keep “Legislative Inflation” at Bay?* In DÖRING, H. (ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt-New York: Campus and St. Martins Press, 1995, p. 654-687.
- DUBNICK, M. «Accountability and the promise of performance: in search of the mechanisms». *Public Performance and Management Review*, vol. 28, n. 3 (2005), p. 376-417.
- FABBRINI, S. *Which European Union?* Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- FEATHERSTONE, K. and RADAELLI, C. (eds.) *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- GFELLER, A. É. «Une militante du parlementarisme européen: Simone Veil». *Journal of European Integration History*, vol. 17, n. 1 (2011), p. 61-72.
- GISCH, H. *The European Parliamentary Union*, in LIPGENS, W. and LOTH, W. (eds.) *Documents on the History of European Integration*, vol. 4, *Transnational Organizations of Political Parties and Pressure Groups in the Struggle for European Union (1945-1950)*. Berlin-New York: De Gruyter, 1991, p. 112-185.
- GOETZ, K. H. and HIX, S. (eds.) *Europeanized Politics: European Integration and National Political Systems*. London: Frank Cass, 2001.
- GREEN COWLES, M. and CAPORASO, J. and RISSE, T. (eds.) *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001.

- GUERRIERI, S. *Un Parlamento oltre le nazioni. L'Assemblea Comune della CECA e le sfide dell'integrazione europea (1952-1958)*. Bologna: Il Mulino, 2016.
- HABERMAS, J. *The Theory of Communicative Action*. Volume 1: *Reason and the Rationalization of Society* (1981), Boston (MS), Beacon Press, 1985.
- HEIDAR, K. and KOOLE, R. *Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties behind Closed Doors*. London: Routledge, 2000.
- HERMAN, V. and LODGE, J. *The European Parliament and the European Community*. New York: St. Martin's Press, 1978.
- HOOGHE, L. and MARKS, G. *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2001.
- HOOGHE, L. and MARKS, G. *The Making of a Polity: The Struggle over European Integration*, in KITSCHOLT, H. and LANGE, P. and MARKS, G. and STEPHENS, J. (eds.) *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 70-97.
- KAPTEYN, P.J.G. *L'Assemblée Commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Un essai de parlementarisme européen*. Leyde: A. W. Schoff, 1962.
- KIIVER, P. *The National Parliaments in the European Union - A Critical View on EU Constitution-Building*. The Hague: Kluwer Law International, 2006.
- KOHLER-KOCH, B. «Post-Maastricht civil society and participatory democracy». *Journal of European Integration*, special issue: *The Maastricht Treaty: Second Thoughts after 20 Years*, vol. 34, 7 (2012), p. 809-824.
- KOHLER-KOCH, B. and RITTBERGER, B. *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- KUCSKO-STADLMAYER, G. *European Ombudsman-Institutions. A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*. Wien-New York: Springer, 2006.
- LAURSEN, F. and PAPPAS, S. A. *The Changing Role of Parliaments in the European Union*. Maastricht: EIPA, 1995.
- LIPSET, S. M. and ROKKAN, S. *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*. New York (NY): Free Press, 1967.
- LONGLEY, L. D. and DAVIDSON, R. H. (eds.) *The New Roles of Parliamentary Committees*. London: Frank Cass, 1998.

- MAGNETTE, P. *La difficile parlementarisation de l'Union européenne*, in DELWIT, P. and POIRIER, P. (eds.) *Parlement puissant, électeurs absents? Les élections européennes de juin 2004*. Brussels: Editions de l'Université, 2005, p. 295-310.
- MARTIN, L. *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.
- MATTSON, I. and STRØM, K. *Parliamentary committees*. DÖRING, H. (ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt: Campus, 1995, p. 249-307.
- MAURER, A. and WESSELS, W. *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos, 2001.
- MÉNY, Y. (ed.) *Building Parliament: 50 Years of European Parliament History*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009.
- MONAR, J. «Justice and Home Affairs: the Treaty of Maastricht as a decisive intergovernmental gate opener». *Journal of European Integration*, special issue: *The Maastricht Treaty: Second Thoughts after 20 Years*, vol. 34, n. 7 (2012), p. 717-734.
- MONAR, J. «Twenty years of co-decision since Maastricht: inter- and intrainstitutional implications». *Journal of European Integration*, special issue: *The Maastricht Treaty: Second Thoughts after 20 Years*, vol. 34, 7 (2012), p. 735-751.
- MORAVCSIK, A. *The Choice for Europe: Social Purposes and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.
- MORAVCSIK, A. «In defence of the democratic deficit: reassessing legitimacy in the European Union». *Journal of Common Market Studies*, n. 40 (2002), p. 603-24.
- MULGAN, R., *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. London: Palgrave Macmillan, 2003.
- NORTON, P. «Conclusion: addressing the democratic deficit». *Journal of Legislative Studies*, n. 1 (1995), p. 177-93.
- NORTON, P. *National Parliaments and the European Union*. London: Frank Cass, 1996.
- NORTON, P. «Parliaments and publics». Special issue of *Parliamentary Affairs*, 50 (1997).
- NORTON, P. (ed.) *Parliaments and Governments in Western Europe*. London: Frank Cass, 1998.

- NORTON, P. (ed.) *Parliaments and Pressure Groups in Western Europe*. London: Frank Cass, 1999.
- NUGENT, N. *The Government and Politics of the European Union*. London: Palgrave Macmillan, 2010.
- O'BRENNAN, J. and RAUNIO, T. (eds.) *National Parliaments within the Enlarged European Union From 'victims' of integration to competitive actors?* Oxford: Routledge, 2007.
- POLLITT, C. and TALBOT, C. (eds.) *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualization*. London: Routledge, 2004.
- PRIESTLEY, J. *Six Battles that shaped Europe's Parliament*. London: John Harper, 2008.
- RANNEY, A. *The Doctrine of Responsible Party Government*. Urbana: University of Illinois Press, 1962.
- RAUNIO, T. «Always one step behind? National legislatures and the European Union». *Government and Opposition*, n. 34 (1999), p. 180-202.
- RAUNIO T. «Holding governments accountable in European affairs: explaining cross-national variation». *Journal of Legislative Studies*, n. 11 (2005), p. 319-42.
- RAUNIO, T. and HIX, S. (2000) «Backbenchers learn to fight back: European integration and parliamentary government». *West European Politics*, n. 23 (2000), p. 142-168.
- REUTER, P. *La naissance de l'Europe*. Lausanne: Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Centre de recherches européennes, 1980.
- RITTBERGER, B. *Building Europe's Parliament: Democratic Representation beyond the Nation-State*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- ROMZEK, B. S. and DUBNIK, M., «Accountability in the public sector: lessons from the Challenger tragedy». *Public Administration Review*, 47 (1987), p. 227-38.
- ROSE, R. *The Problem of Party Government*. London: Macmillan, 1974.
- ROSSI, L. S. «"Constitutionnalisation" de l'Union européenne et des droits fondamentaux». *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, vol. 38, n. 1 (2002), p. 27-52.
- ROZENBERG, O. *The involvement of national parliaments in European Union Affairs: empirical test of two variables*. ECPR Joint Sessions of Workshops, Turin, 2000.

- SAALFELD, T. «Delegation or abdication? Government backbenchers, ministers and European Union legislation». *Journal of Legislative Studies*, n. 11 (2005): 343-71.
- SCALINGI, P. *The European Parliament: The Three-Decade Search for a United Europe*. London: Greenwood Press, 1980.
- SCHARPF, F. W. «Economic Integration, Democracy and the Welfare State». *MPIfG Working Paper* n. 2 (1996).
- SCHARPF, F. W. *Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States*, in MARKS, G. and SCHARPF, F. W. and SCHMITTER, P. C. and STREECK, W. (eds.). *Governance in the European Union*. London: Sage, 1996.
- SHAW, M. (ed.) «Parliamentary democracy today». Special issue of *Parliamentary Affairs*, 57 (2004).
- SISSON, C. H. *The Case of Walter Bagehot*. London: Faber and Faber Ltd., 1972.
- SMISMAN, S. (ed.), *Civil society and legitimate European governance*. Cheltenham UK/Northampton USA: Edward Elgar, 2006.
- SMITH, E. *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*. London: Kluwer Law International, 1996.
- SMITH, M. «Still rooted in Maastricht: EU external relations as a “third generation hybrid”». *Journal of European Integration*, special issue: *The Maastricht Treaty: Second Thoughts after 20 Years*, vol. 34, n. 7 (2012), p. 699-715.
- SPINELLI, A. *La mia battaglia per un’Europa diversa*. Manduria: Lacaita, 1979.
- SPINELLI, A. *Il progetto europeo*. Bologna: Il Mulino 1985.
- SPINELLI, A. *Discorsi al Parlamento europeo*. 1976-1986. Bologna: Il Mulino, 1987.
- SPINELLI, A. *Battling for the Union 1979-1986*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1988.
- SPINELLI, A. and ROSSI, E. *Il Manifesto di Ventotene/The Ventotene Manifesto*. Preface by Eugenio Colorni. Foreword by Laura Boldrini, introductions by Lucio Levi and Pier Virgilio Dastoli. Camogli: Editrice Ultima spiaggia, 2016.
- STEVAS, N. *Walter Bagehot a Study of His Life and Thought*. Bloomington: Indiana University Press, 1959.

- STRØM, K. and MÜLLER, W. C. and BERGMAN, T. (eds.) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- SULLIVAN, H. R. *Walter Bagehot*. Boston: Twayne Publishers, 1975.
- TSOUKALIS, L. «The European Agenda: Issues of Globalization, Equity and Legitimacy». The Robert Schuman Centre, *Jean Monnet Chair Papers*, n. 98/49 (1998).
- VIOLA, D.M. (ed.) *Routledge Handbook of European Elections*. London-New York: Routledge, 2016.
- WEILER, J. H. H. and HALTERN, U. and MAYER, F. *European Democracy and its Critique Five Uneasy Pieces*. EUI Working Paper RSC No. 95/11. Florence: European University Institute, Robert Schuman Centre, 1995.
- WEILER, J. H. H. «In the face of crisis: input legitimacy, output legitimacy and the political Messianism of European integration». *Journal of European Integration*, special issue: *The Maastricht Treaty: Second Thoughts after 20 Years*, vol. 34, 7 (2012), p. 825-841.
- WESSELS, W. (ed.) *The European Parliaments, the National Parliaments and European Integration*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

THE GREAT NATIONAL ASSEMBLY OF SERBIA: A SOVEREIGN REPRESENTATIVE BODY OR A POLITICAL MYTH?

NINA KRŠLJANIN

University of Belgrade. Faculty of Law

I. INTRODUCTION

The Great National Assembly of Serbia was created in 1861, during the great constitutional reform of Knjaz (Prince)¹ Mihailo Obrenović. Since then, only briefly abolished in 1901-03, it has existed until Serbia entered the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenians in 1918. Apart from an early article by Slobodan Jovanović, which focused on its role as a constituent assembly, it hasn't been a specific object of scholarly attention.² Since this institution can only be properly explained by comparison to the ordinary National Assembly, a brief previous history of the latter must be given.

Assemblies existed in Serbia since the First Serbian Uprising of 1804, but those of the First Uprising were not assemblies of chosen representatives, but of prominent local leaders.³ During the so-called period of dual

This article is the result of work on the project "Identitetski preobražaj Srbije" ("The identity transformation of Serbia") of the University of Belgrade Faculty of Law.

¹ Although two forms of this title, Knez and Knjaz, have been used throughout history, in most of the 19th century *knez* was merely the title of a local elder, while *Knjaz* was reserved for the central ruler; even the use of the title *knez* for elders of lower rank was prohibited in 1827. See PERUNIČIĆ, B. *Beogradski sud 1819-1839*, Beograd: Istorijski arhiv Beograda, 1964, p. 50; ĆIRKOVIĆ, S. M. *The Serbs*, Malden - Oxford - Carlton: Wiley-Blackwell, 2004, p. 191.

² JOVANOVIĆ, S. *Velika narodna skupština: studija o ustavotvornoj vlasti* (printed from *Branič*), Beograd: Štamparija S. Nikolića, 1900.

³ KANDIĆ, Lj. "Skupštine u prvom ustanku". *Zbornik radova o sudstvu i zakonitosti u Prvom srpskom ustanku*, Beograd: Savez pravnik SR Srbije, 1979, p. 50-57.

government (1815-1830), Knjaz Miloš Obrenović was the one who summoned the assemblies when he saw it fit and frequently manipulated them, masquerading his own decisions as those of the people.⁴ In both cases, their competence was not fixed by any written act, but based on custom and the needs of the moment.

The Sretenje (Candlemas) Constitution of 1835 – the first constitution of Serbia – asserted in its Chapter 8 a National Assembly of 100 members as an organ that had to approve any new taxes, as well as any increase in existing taxes or the Prince's income.⁵ It could also complain to the Prince of any illegal or abusive behaviour of government officials and petition him to suggest new laws (art. 90), but it did not have a formal right of initiative in any of these matters: the legislative and executive powers were shared by the Knjaz and the State Council. Still, the Assembly also had to give its consent to any amendments of the Constitution. (Chapter 13) However, this Constitution displeased Serbia's sovereign, the Ottoman Empire, as well as its protector, Russia, and was abolished in less than two months. One of the reasons was the existence of the National Assembly, which seemed to them to be a seed of the French revolution.⁶

Thus, the so-called Turkish Constitution of 1838 (in fact a *hatt-i-sharif* granted by the Ottoman Sultan), while in some respects similar to the Sretenje Constitution⁷, contained no mention of the National Assembly. Still, some assemblies were held even under this constitution, according to customary law.⁸ Still, they were few and consulted only upon the most pressing political matters, as the regime of the so-called Defenders of the Constitution (*Ustavobranitelji*), set up after Miloš's abdication by his opposition, was a bureaucratic one. The leading men of Serbian politics at the time, while intent on limiting the Prince's power (Knjaz Aleksandar

⁴ KANDIĆ, Lj. "Delatnost skupština za vreme prve vlade Miloša Obrenovića". *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 1 (1961), p. 55-68.

⁵ All texts of Serbian constitutions are quoted according to RADOJEVIĆ, M. (ed.) *Srpski ustavi od 1835. do 1990. godine sa ustavima Kraljevine SHS i Kraljevine Jugoslavije*. Beograd: Gramatik, 2004.

⁶ AVRAMOVIĆ, S. "Sretenjski ustav – 175 godina posle". *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 1 (2010), p. 45-61.

⁷ Although it also imposed significant limits on the powers of the Knjaz (which caused Miloš's subsequent abdication) and was less liberal regarding human rights.

⁸ See MAJDANAC, B. *Narodna skupština Srbije*, Beograd: Narodna skupština Republike Srbije – Arhiv Srbije, p. 14-17.

Karađorđević, whom they brought to the throne, was a mere figurehead for the most of his reign), did not believe the people capable of governing themselves.⁹ The first Assembly Act was passed in 1858, but it was concerned only with a single session of the Assembly – the very one that overthrew Karađorđević and the Defenders and reinstated Miloš Obrenović as Prince.¹⁰ A new National Assembly Act was passed (and quickly modified) in 1859 – the first to fix the position of the Assembly for an extended period, and not merely for a single term; however, Miloš modified the Assembly's own suggestions, reducing its size and competence and having it meet not yearly, but once every three years.¹¹

The short second reign of Miloš (1858-60) and Mihailo Obrenović (1860-68) was marked with the monarchs' attempts to change the Constitution. The Porte gave its consent to any changes Serbia wanted, as long as they were still formally promulgated as an act of the Sultan – which was exactly what Knjaz Mihailo would not agree to. A compromise suggested by the British diplomacy resulted in Mihailo passing not a formal constitution, but a series of laws which effectively changed it without formally jeopardizing the Ottoman Empire's sovereignty over Serbia.¹² One of these was the National Assembly Act of 1861.¹³

Its art. 2 proclaimed: "The National Assembly can be, according to the need of the homeland, either ordinary or great."¹⁴ This Act did not particularly improve the position of the ordinary Assembly. It was to be convened only once every three years (or when the Knjaz saw it fit), to hear out the people's opinion on any of its plights, as well as on all the matters that the Knjaz and State Council wished to put before it. The same art. 3, however, emphasised that it was necessary to consult (but only consult) the

⁹ See JOVANOVIĆ, S. *Ustavobranitelji i njihova vlada – Druga vlada Miloša i Mihaila*, Beograd: BIGZ/Jugoslavijapublik/SKZ, 1990, p. 53-54 and on.

¹⁰ *Zakon o skupštini, Sbornik zakona' i uredba' i uredbeni' ukaza', izdani' u Knjažestvu Srbiji. Od početka do konca 1858. godine*, XI (1858), p. 148-159. On its proceedings see JOVANOVIĆ, S. *Ustavobranitelji...*, p. 203-259.

¹¹ *Zakon o narodnoj skupštini, Sbornik zakona' i uredba' i uredbeni' ukaza', izdani' u Knjažestvu Srbiji. Od početka do konca 1859. godine*, XII (1859), p. 1-18. Cf. MAJDANAC, B. *Narodna skupština...*, p. 25-27.

¹² JOVANOVIĆ, S. *Druga vlada...*, p. 358-393.

¹³ *Zakon o narodnoj skupštini, Sbornik zakona i uredba izdani' u Knjažestvu Srbiji. Od početka do konca 1861. godine*, XIV (1862), p. 137-146.

¹⁴ "Narodna skupština prema otečestvenoj potrebi može biti ili obična, ili velika."

people on matters of ceding or exchanging a part of the territory of Serbia, increasing taxes or changing the tax system, or changing the Constitution.

The newly introduced Great National Assembly was to be summoned only when it was necessary: 1) to elect a new Prince (as well as determine the heredity of his dynasty and his civil list) if the previous one died heirless, 2) to approve the adoption of an heir if there was no male progeny in the ruling dynasty or 3) to name a regency for a Prince who was underage or otherwise unfit to rule.¹⁵ (Art. 6)¹⁶ Generally, the rules for the election and the work of the ordinary Assembly were also applicable to the Great, except that it was to be four times bigger (art. 11),¹⁷ and that it was, obviously, to be summoned and opened by the temporary regents or the State Council, and not the Knjaz, in the cases of his death or unfitness to rule (art. 8).¹⁸ In the latter cases, the Great Assembly could also elect its own president (chair), vice-president and secretaries, while otherwise the Prince did so. (Art. 32) Finally, while the decisions of the ordinary Assembly were signed only by a smaller group of MPs (president, one MP from every county and one secretary), the decisions of the Great National Assembly were to be signed by all MPs present, as well as members of the State Council and ministers (art. 39), which was a way to underline the solemnity of the matters this assembly decided upon.

A matter concerning both assemblies bears mentioning: government officials could not be elected MPs (art. 20); as most educated people in Serbia at the time were in the employ of the state (there were some educated attorneys, but they were very unpopular among the masses¹⁹), that lead to

¹⁵ But if the Prince was unable to rule due to a disease that did not mentally affect him, or due to his intention to travel abroad, he was to name his own regency, without summoning the Great Assembly.

¹⁶ Given the narrow competence of the Great Assembly, Jovanović qualified it as “a collection of qualified voters, an electoral committee, nothing more.” JOVANOVIĆ, S. *Velika narodna skupština*, p. 38.

¹⁷ To judge this properly, one must keep in mind that the size of the ordinary Assembly was gradually reduced since 1858. The first Assembly Act stipulated that an MP was to be elected for every 500 taxpayers; in 1859 the number was briefly reduced to one for 1000, then reinstated; Mihailo's Act reduced it further to one for 2000. As Jovanović noted, a smaller assembly was easier for the Prince to handle. JOVANOVIĆ, S. *Druga vlada...*, p. 377.

¹⁸ Art. 9 also explicitly forbade them to dissolve the Great Assembly in order to affect its decisions.

¹⁹ During the period of the Defenders of the Constitution, many clerks in the employ of the state were trying to earn additional profit by privately working as attorneys.

the result that most MPs in both types of assembly were farmers or merchants, with some priests and artisans.²⁰

II. HISTORICAL DEVELOPMENT

This assembly was soon to play a greater role than the law had assigned to it. After the assassination of Knjaz Mihailo in 1868, the land was in disarray. Mihailo had left no legitimate progeny, and the Great Assembly was summoned to choose a new Prince. His closest relative was Milan, the grandson of Mihailo's paternal uncle, Jevrem – a boy fourteen years old and unknown to the Serbian public, as he had spent most of his life abroad. There were differences in interpretation of the 1859 Succession Act, which proclaimed the throne hereditary in the family (*“u plemenu”*) of Miloš Obrenović.²¹ Most believed that it referred only to Miloš's descendants – in which case Milan's election was appropriate; but some believed that it included his whole bloodline, including the progeny of his brothers, which would have made Milan the rightful heir. But although the Assembly was summoned to elect the new Prince, Milivoje Petrović Blaznavac, the Minister of War, had the army proclaim loyalty to Milan in advance, thus precluding the Assembly's decision, and claimed that it only needed to pronounce the Prince.²² One of the temporary regents, Marinović, who opened the Assembly with his address, underlined that Milan was the legitimate heir, and one of the secretaries of the Assembly even remarked that the phrasing of the

Soon enough (in 1843), that was prohibited in order to prevent malversations and conflicts of interest. The prohibition included anyone who received pay from the state, including, for example, schoolteachers. However, since that greatly reduced the number of active attorneys (and, simultaneously, the number of professional lawyers eligible for attorneys), the resulting gap was filled by people of dubious qualifications. Practically any (barely) literate person could become an attorney: many of them were ruined merchants or fired government officials. The quality of their representation left much to wish for, while they frequently charged exorbitant prices for their work. Many of them provoked their clients to senseless litigation for their own profit, insulted judges or offered bribes. Given all that, attorneys gained a very bad reputation that followed them for decades to come, even after the overall state was greatly improved. See JOVANOVIĆ, S. *Ustavobranitelji...*, p. 38-39; ŠESTIĆ, Ž. “Advokatura u Srbiji do 1918 godine”. *Istorija jugoslovenske advokature I*, Beograd: SAKJ, 1998, p. 163-178.

²⁰ *Ibid*, pp. 70-71; JOVANOVIĆ, S. *Velika narodna skupština...*, p. 51.

²¹ Zakon o nasljedstvu knjažesko-srbskog prestola, *Sbornik* 1859, p. 66-70.

²² JOVANOVIĆ, S. *Druga vlada...*, p. 493-505.

decree of the Temporary Regency, claiming that the Assembly was summoned to *elect* the Prince, was an accidental mistake.²³ After all this, it is no wonder that the Assembly unanimously voted that Milan was the new Prince - by right of succession, not election.²⁴ The choice of regents - Blaznavac, Jovan Ristić and Jovan Gavrilović - was similarly predetermined.²⁵

The Assembly also exercised its right to petition for changes and share its ideas with the government. Some were merely thoughts and suggestions - thanking the foreign powers for their condolences on Mihailo's death or advising the regents to take good care of the young Prince and his education. Some were obviously out of its jurisdiction - such as advising the courts how to punish Mihailo's murderers. Still, some were legitimate calls for reform: it demanded more power and annual sessions for the National Assembly, ministerial responsibility, freedom of press, jury trials...²⁶

The Regency decided that the only way to placate the public, meet the demands of the previous Great Assembly and save the interests of the dynasty was the promulgation of a new constitution, despite the fact that art. 14 of the National Assembly Act prohibited this during a regency.²⁷ A draft was soon made by Ristić and his close associates, but it was not only the time of the constitutional change that was illegal: Ristić also decided not to follow the procedure. According to Mihailo's laws, the constitution was to be changed by the Prince and the State Council, after consulting the ordinary National Assembly. Ristić persuaded the Council to cede its jurisdiction to the Great National Assembly. Obviously, this was a political move, made partly to placate the people, partly to eliminate any potential opposition on the side of the Council.²⁸ Still, the argumentation laid out in the Government's act sent to the Council describes the Great Assembly as "the

²³ *Protokoli Velike narodne skupštine koja je držana u Topčideru posle mučko-krvničkog ubijstva Knjaza Mihaila M. Obrenovića III., u četvrtak 20. junija 1868*, Beograd: Državna štamparija, 1868, p. 14-20.

²⁴ *Ibid*, p. 20-21.

²⁵ Some MPs even suggested that it be left to Blaznavac and Ristić to choose the third regent, unaware that such a decision would not be legal. *Ibid*, p. 23.

²⁶ *Ibid*, pp. 34-36. JOVANOVIĆ, S. *Vlada Milana Obrenovića, knjiga I*, Beograd: BIGZ/Jugoslavijapublik/SKZ, 1990, p. 62; *Velika narodna skupština...*, p. 38.

²⁷ It is peculiar that the Regency pointed out to the public that the Act was an ordinary law, which could be changed (and the limitation lifted) in a regular legislative procedure - yet did nothing of the kind. *Ibid*, p. 68.

²⁸ *Ibid*, p. 69-70.

most faithful and complete expression of the will of the people” and having sovereign power according to positive laws.²⁹ While the reference to sovereign power was clearly an unfounded exaggeration, the first qualification could be considered true for the period. What the government really thought about the relevance of the will of the people is a different matter - but there was no body more representative than the Great Assembly.

The Assembly accepted its new role as a constituent and adopted the Regency's draft with very little debate (it was only intense regarding the balance of power between the Knjaz and the Assembly³⁰) and fewer changes.³¹ The displeasure of the masses towards attorneys was made obvious from the very beginning. The committee that was reviewing credentials ruled that public attorneys who were elected (only three) were to be considered clerks due to the fact that the Minister of Justice had disciplinary powers over them and thus could not be MPs.³² And later, when the article proclaiming that clerks and other persons funded by the government could not be elected representatives was being discussed, the Assembly suggested to amend it by adding attorneys. The amendment was adopted without debate.³³

The Constitution of 1869 (known in history as the Regency Constitution) finally turned the National Assembly into a legislative organ. Despite the aforementioned intense debates in the constituent Assembly, it remained inferior to the Prince: although both had to agree to a bill in order for it to be passed, it was only the Prince who had the formal right of legislative initiative. (Art. 54, 55, 58) Additionally, membership in the National Assembly was not purely elective. Art. 45 allowed (though not obliged) the Knjaz to choose a representative of his own for every three representatives of the people³⁴, thus enabling him to control up to one quarter of the Parliament. Finally, although the people could not elect clerks and attorneys, the Prince

²⁹ Act No. 1876. of May 29, 1869; quoted in JOVANOVIĆ, S. *Velika narodna skupština...*, p. 45.

³⁰ *Protokoli Velike narodne skupštine držane 10. junija 1869. godine, u Kragujevcu*, Beograd: Državna štamparija, 1870, p. 36-43, 59-69.

³¹ And those were mostly suggested by the committee assigned to review the draft; the majority of MPs were quite passive.

³² *Ibid*, p. 3, 11.

³³ *Ibid*, p. 56. JOVANOVIĆ, S. *Druga vlada...*, p. 72.

³⁴ This time, the people elected one MP for every 3000 taxpayers. (Art. 44).

could name them (art. 48); this restriction meant that practically all educated MPs would be those chosen by the Prince, which made it easier for them to manipulate the uneducated representatives of the people.³⁵

As for the Great National Assembly (art. 89), its members were elected only by the people, their number still four times greater than those elected for the ordinary Assembly. The Great Assembly was to be convened 1) when it was necessary to elect a Knjaz, if the ruling one had died heirless (in which case it would also determine his civil list), 2) when it was necessary to elect a regency, 3) to change the Constitution, 4) to discuss matters of greater import regarding the reduction or exchange of the territory of the state, as well as 5) when the Prince decided to hear it out regarding some matter of extraordinary importance to the country.

Thus the Great Assembly preserved the power that it had according to the Act of 1861, but also received the extraordinary powers of the regular Assembly, now that it had gained legislative power. One of those (regarding territorial issues) was limited: that was because the Regency had planned to leave the territorial decisions in the competence of the ordinary Assembly, but the Great Assembly of 1869 amended the draft, noting that only such cases of lesser import could be left to the ordinary Assembly.³⁶

Both assemblies also gained greater liberties in the election of their officers, but the Great Assembly was still in a better position. It always elected them on its own, while the ordinary Assembly only elected its secretaries, while the Knjaz chose the president and vice-president out of six candidates suggested by the Assembly (art. 53). Even this position was won by the constituent Assembly, as the Regency's suggestion was for the Prince to choose all of the officers of the ordinary Assembly.³⁷

As we can see, although the Great Assembly was obviously superior to the ordinary one according to the Act of 1861, it still shared its main weakness: the MPs were mostly uneducated and lacked experience in political matters³⁸, and thus they were easily manipulated by the executive. Thus the first Great Assembly supported the pre-made choice of Prince and regents, and the second gave preference to the political arguments of the Regency over the word of the law and accepted its illegal role as a constitutional

³⁵ JOVANOVIĆ, S. *Vlada Milana Obrenovića... I*, p. 87-90.

³⁶ *Protokoli... 1869*, p. 36.

³⁷ *Protokoli... 1869*, p. 59-69.

³⁸ Which was very apparent from some remarks and questions during the debate, short as it was.

convention. But it did not have the means to properly fulfil even that role: although the new Constitution gave more rights to both assemblies, and some of those were won by the Great Assembly itself, it also accepted many articles that determined the dominance of the executive with little or no debate, and even undermined its own strength by suggesting that attorneys could not be MPs. The Constitution of 1869 did bring an overall increase in the significance of both assemblies and lead to a more active political life in Serbia - but let us see what that meant for the Great National Assembly.

The first Great Assembly under this Constitution was held in February 1877; it was called by the Prince to approve the peace treaty signed in January after the Serbo-Turkish war of 1876-77. The war had cost Serbia a lot in losses and funds with no gains to speak of, and the people were eager not only to approve the treaty, but also to vote no confidence to the Government. Although that was Milan's original intent, he soon came to fear that the Assembly would blame him as well for the course of war, and thus decided to conclude it as soon as it settled the issue of war and peace. Thus the Assembly heard a short greeting from the Knjaz and an elaboration of the diplomatic situation by the government, voted in favour of the peace treaty - and was immediately dissolved.³⁹ This caused an outrage in the opposition, but led to no significant political results due to a new turn of war events when Russia declared war against the Ottoman Empire in April.⁴⁰

The new war led to the Berlin Congress of 1878, where Serbia finally gained its independence from the Porte; it was proclaimed a Kingdom in 1882. Still, not all was going well: the treaties with Austro-Hungary signed in return for its help on the Berlin Congress created a great economic burden, and the uncalled for and unsuccessful war against Bulgaria in 1885 greatly destabilised King Milan's political position. In 1888, he decided to abdicate in favour of his underage son Aleksandar. In order to secure the boy's peaceful reign, he decided to pass a new constitution that would satisfy all the political parties. It must be noted that an initiative to change the Constitution existed since 1881 and was supposed to take place in 1883, but the Prince never summoned the Great Assembly, fearing that the Radical party (which always opposed his regime) would gain majority.⁴¹

³⁹ JOVANOVIĆ, S. *Vlada Milana Obrenovića... I*, p. 332-350.

⁴⁰ *Ibid*, p. 355 and on.

⁴¹ JOVANOVIĆ, S. *Vlada Milana Obrenovića, knjiga II*, Beograd: BIGZ/Jugoslavijapublik/SKZ, 1990, p. 66-69, 170-172.

Milan himself presided over a drafting committee comprised of members of the Liberal, Radical and Progressive parties and made sure that compromises were achieved, resulting in a fairly modern and liberal draft.⁴² However, the Radical party was vastly more popular than the other two at the time (it even gained about 5/6 MPs in the Great Assembly); to prevent it from altering the draft and ruining his carefully crafted compromise, Milan limited the Assembly to voting about the draft as a whole, without any amendments.⁴³ The report of the reviewing committee mentioned that some members of the committee had some objections to the draft (only ten of its articles), but judged that they were not nearly serious enough to warrant rejecting it: the report is mostly concerned with pointing out the advantages of the draft compared to the Constitution of 1869.⁴⁴ The minority report contained over twenty detailed objections: some were legitimate (particularly those against the census suffrage), but some of them show rather poor understanding of the matters at hand.⁴⁵ The debate that followed showed that some MPs had even less understanding of the draft - which is not surprising, given the educational structure of the Assembly.⁴⁶ While the committee might have put up a greater effort had their report had a chance to affect the draft, the level of competence would not have changed. In the end, the Constitution was adopted with a strong majority.⁴⁷

The Constitution of 1888 was the first to introduce parliamentarism into Serbia. The position of the National Assembly (art. 76-131) was greatly improved - it got the legislative initiative and all the parliamentary rights of controlling the government. The elections were more democratic, following the D'Hondt system; clerks and advocates could now be elected (although most clerks then lost their government posts) and no MPs were chosen by the King. However, a new special category of representatives of the people was introduced instead (in art. 100): namely, every election county had to separately choose, in addition to the number of MPs determined by its

⁴² Notes of the committee's work were published by ĐORĐEVIĆ, V. "Gornji dom Srbije: rad velikog ustavnog odbora". *Otađzbina*, 26-31 (1890-92).

⁴³ JOVANOVIĆ, S. *Vlada Milana Obrenovića... II*, p. 345-361.

⁴⁴ *Stenografske beleške o sednicama Velike narodne skupštine držane u Beogradu 11 decembra 1888 godine*, Beograd: Državna štamparija, 1889, p. 87-91.

⁴⁵ *Ibid*, p. 92-94. The minority also claimed that the Assembly was entitled to amend the draft, but to no avail.

⁴⁶ *Ibid*, p. 95-96; Cf. JOVANOVIĆ, S. *Velika narodna skupština...*, p. 54-57.

⁴⁷ 498 in favour, 75 against, 3 abstained, 15 absent. *Stenografske beleške...*, p. 108.

population, two more that fulfilled an additional condition: the diploma of a faculty or college.⁴⁸ This unusual category, colloquially known at that time as “qualified” MPs, was in fact devised as a compromise between a completely freely elected National Assembly and a bicameral parliament – a solution that would bring educated people into the Assembly without them either being chosen by the monarch or comprising a second House.⁴⁹ However, their introduction was one of the things the minority in the Great Assembly had objected to.⁵⁰

According to art. 130 and 131 of the Constitution, the Great National Assembly was to be twice the size of the ordinary one, but it was not to include any “qualified” representatives. Its competence remained in the frames of the previous Constitution, although the formulation is briefer, referring in the first four cases to other articles of the Constitution that discuss the matter in more detail. The only essential change is that it is now summoned merely “to decide of the reduction or exchange of a part of the territory of state”, without being limited to “matters of greater import”, probably due to the vagueness of that phrase.

No Great National Assembly was ever summoned according to the rules of this Constitution. In 1894, as a part of a greater political controversy, King Aleksandar Obrenović abolished the Constitution and returned to force the Constitution of 1869.⁵¹ He claimed that it would only be a temporary solution, and that he would soon deliver a new Constitution, but he only did that in 1901 (when the displeasure of the public with his government was strengthened by the displeasure with his marriage), and even then the new Constitution was not promulgated by the Great National Assembly, as the Constitution of 1869 demanded, but granted by the King. The controversial

⁴⁸ As an exception, those who had no such diploma could be elected for this post if they were or had previously been presidents or vice-presidents of the National Assembly, ministers and diplomatic agents, members of the Council of State or retired generals and colonels.

⁴⁹ See more in ILIĆ, M. “Kvalifikovani poslanici”. *Misao* 4 (1924), p. 301-309 and 5 (1924), p. 385-396; KRŠLJANIN, N. “Ustanova kvalifikovanih poslanika po Ustavu Srbije od 1888. godine”. *Ustav Kraljevine Srbije od 1888 – 125 godina od donošenja: zbornik radova sa naučnog skupa* (eds. Vladan Petrov *et al.*). Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2015, p. 217-234.

⁵⁰ *Stenografske beleške...*, p. 93, 99.

⁵¹ JOVANOVIĆ, S. *Vlada Aleksandra Obrenovića, knjiga I*, Beograd: BIGZ/Jugoslavijapublik/SKZ, 1990, p. 243-60.

Constitution of 1901, largely tailored to suit Aleksandar's needs, was the first Serbian constitution to introduce a bicameral Parliament - consisting of the Senate and the National Assembly - and the first since 1861 without the Great National Assembly. Since he was in a state of perpetual conflict with the Radical party, Aleksandar was rightfully afraid of giving the power of deciding the most important matters of the state to a popular assembly.

The new constitution met neither the demands of the people nor even the King's own. Displeasure with Aleksandar's reign culminated in May 1903 (when he again, temporarily, abolished the Constitution in order to freely make some legal and political changes) and ended with a coup d'état in which the King and Queen were killed. A few days later, in an urgent session, the Parliament renewed the Constitution of 1888 with some minor changes and elected Petar I Karađorđević as King, under the condition that he gives an oath to respect the Constitution.⁵² The only change regarding the Great National Assembly (art. 129-130) was that it was now to include the qualified MPs as well.⁵³ Some MPs of the National Assembly (though no senators) objected to the existence and number of qualified MPs in the revised Constitution. However, some others were reserved against changing what the Great Assembly of 1888 had once accepted, which shows their respect towards that organ. In the end, since the institution of qualified MPs was not abolished, their inclusion in the Great Assembly was accepted without debate.⁵⁴

We cannot know whether this would have made a difference in its functioning, since it was never summoned again. This constitution was in force until the creation of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenians on December 1, 1918. Although the first constitution of the new country copied many things from the last Serbian Constitution, the Great National Assembly was not among them.

⁵² *Stenografske beleške o radu vanredne Narodne skupštine za 1903. godinu (o izboru kralja i donošenju ustava)*, Beograd: Državna štamparija, 1903, p. 16-24.

⁵³ Those now had to have a formal education - substituting it with practical experience was no longer possible. (Art. 99).

⁵⁴ *Ibid*, p. 63-66, 73.

III. CONCLUSION

As we have seen, the basic concept of the Great Assembly has always been that of a body called upon to decide in cases of utmost importance to the state and representing the will of the people to a degree greater than the ordinary Assembly. The details, however, changed with time. One might say that the absolutism of Knjaz Mihailo found the only matters crucial enough to warrant its attention to be those relating to the throne. One could also say that the same absolutism would only allow it to rule in those cases in which the Prince himself was unable to decide. Either way, there were many who considered constitutional matters to be at least equally important – and who considered the Great Assembly had at least as much, if not more, right as the Knjaz to decide in them, and certainly more right than the State Council. The idea culminated in the illegal constituent Great Assembly of 1869. This probably would not have occurred were it not for extreme political circumstances, but it nevertheless illustrates the ideas of its time.

The formal introduction of constitutional changes into the competence of the Great Assembly in the Constitution of 1869 was a logical consequence of the same idea, and went hand in hand with the granting of legislative powers to the ordinary Assembly: more power was given to the people in all areas. The same goes for the possibility of the Knjaz summoning the Assembly in other cases – which used to exist for the ordinary Assembly when its sessions were rare. The addition of territorial matters was won by the Assembly itself (although with some limitations until 1888), thus completing the list of extraordinary and extraordinarily important occurrences that the Great Assembly was convened for.

But was it up to those tasks? Was it really “the most faithful and complete expression of the will of the people”? A negative answer to the first question might prove to contain a positive answer to the second one. It is certainly true that some categories of the population could not legally be elected for either Assembly until 1888; but it is also true that a part of that restriction (regarding attorneys) was introduced by the people itself. Yes, the MPs were mostly uneducated both before and after 1888,⁵⁵ but the overall level of education in Serbia was fairly low at that time. Most of the MPs weren't competent enough to solve complex legal issues – but in that, they were indeed representative of their electors.

⁵⁵ For the period after 1888, see the statistics in KRŠLJANIN, N. “Ustanova kvalifikovanih poslanika...”, p. 226-33.

This is also the essence of the dilemma whether to include “qualified” MPs first in the ordinary, then in the Great Assembly. Their presence made the assembly more competent; their absence made it more representative. In the case of the ordinary Assembly, the drafting board ruled in favour of competence; but we know that the representatives of the people were, logically enough, for representativeness. As for the Great Assembly, the constitution-makers of 1888 believed that it, as the organ that made the most important decisions, should be completely representative. The editors of 1903, on the other hand, believed that if the ordinary Assembly needed educated people to pass ordinary laws, they were all the more needed in the Great Assembly that could change the constitution, elect a King or give up a part of the country’s territory. Both lines of thought follow a certain logic. In a perfect world, a high level of general, legal and political education of the population as a whole would render the point moot. In the imperfect reality, a choice had to be made – and different people made different choices.

Finally, what was the practical significance of the Great Assembly? We cannot conclude that it was low from the small number of its sessions, because only extraordinary matters were entrusted to it. However, the argument already mentioned above – the low levels of education – does seem to point to that conclusion. The Assembly was unable to delve deeply and competently into the issues that were brought before it and was easily manipulated by the executive. Of course, that is the result of the social circumstances, and not of a theoretical fault in its conception, but even the implementation of a good model in a society that is unable to efficiently apply it constitutes a bad move. In 1900, Jovanović gave a negative review of the Great Assembly on those exact grounds, claiming that it had proved itself unable to conduct a proper debate and that it had acted like a “voting machine”, more like a referendum or plebiscite than an assembly, a sort of compromise between direct and representative democracy.⁵⁶ But then again, it was most frequently the executive that limited its options: Blaznavac did so in 1868, King Milan in 1877 and 1888. The people did, perhaps, lack the knowledge to properly discuss fine legal issues, but they did not lack the will; it was the government that was afraid to give them freedom, and not primarily because of their lack of education.

In conclusion, it can be said that the ideas about the power and authority of the Great National Assembly were exaggerated, but not false. It did (at

⁵⁶ JOVANOVIĆ, S. *Velika narodna skupština...*, p. 57-58.

least in most of its incarnations) represent the people better than any other institution, including the ordinary Assembly, and it was granted the power to decide in cases of highest relevance to the state – in theory, a sovereign power. Because of that, the people viewed it with significant respect and reverence, which gave it a significant air of authority. However, it did not quite live up to those high expectations in practice: the machinations of the monarchs and governments to control it, combined with the ineptitude of the majority of MPs led to the fact that the Great Assembly always passed the decisions that the executive wanted. At best, it was fairly predictable; at worst, it was a pawn that granted the legitimacy of a *consensus populi* to the decisions of highly placed individuals. Yet still it was a factor to be reckoned with: it represented a power that the people wanted, even if they were not quite able to exert it properly – and that is why it survived in Serbian law for over half a century.

PRIMARY SOURCES:

- DORĐEVIĆ, V. “Gornji dom Srbije: rad velikog ustavnog odbora”. *Otađbina*, 26-31 (1890-92).
- Protokoli Velike narodne skupštine držane 10. junija 1869. godine, u Kragujevcu*, Beograd: Državna štamparija, 1870.
- Protokoli Velike narodne skupštine koja je držana u Topčideru posle mučko-krvničkog ubijstva Knjaza Mihaila M. Obrenovića III., u četvrtak 20. junija 1868*, Beograd: Državna štamparija, 1868.
- RADOJEVIĆ, M. (ed.) *Srpski ustavi od 1835. do 1990. godine sa ustavima Kraljevine SHS i Kraljevine Jugoslavije*. Beograd: Gramatik, 2004.
- Sbornik zakona' i uredba' i uredbeni' ukaza', izdani' u Knjažestvu Srbiji. Od početka do konca 1858. godine*, XI (1858).
- Sbornik zakona' i uredba' i uredbeni' ukaza', izdani' u Knjažestvu Srbiji. Od početka do konca 1859. godine*, XII (1859).
- Sbornik zakona i uredba izdani' u Knjažestvu Srbiji. Od početka do konca 1861. godine*, XIV (1862).
- Stenografske beleške o radu vanredne Narodne skupštine za 1903. godinu (o izboru kralja i donošenju ustava)*, Beograd: Državna štamparija, 1903.
- Stenografske beleške o sednicama Velike narodne skupštine držane u Beogradu 11 decembra 1888 godine*, Beograd: Državna štamparija, 1889.

SECONDARY SOURCES:

- AVRAMOVIĆ, S. "Sretenjski ustav - 175 godina posle". *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 1 (2010), p. 36-65.
- ĆIRKOVIĆ, S. M. *The Serbs*, Malden - Oxford - Carlton: Wiley-Blackwell, 2004.
- ILIĆ, M. "Kvalifikovani poslanici". *Misao* 4 (1924), p. 301-309 and 5 (1924), p. 385-396.
- JOVANOVIĆ, S. *Velika narodna skupština: studija o ustavotvornoj vlasti* (printed from *Branič*), Beograd: Štamparija S. Nikolića, 1900.
- JOVANOVIĆ, S. *Ustavobranitelji i njihova vlada - Druga vlada Miloša i Mihaila*, Beograd: BIGZ/Jugoslavijapublik/SKZ, 1990.
- JOVANOVIĆ, S. *Vlada Milana Obrenovića, knjiga I*, Beograd: BIGZ/Jugoslavijapublik/SKZ, 1990.
- JOVANOVIĆ, S. *Vlada Milana Obrenovića, knjiga II*, Beograd: BIGZ/Jugoslavijapublik/SKZ, 1990.
- JOVANOVIĆ, S. *Vlada Aleksandra Obrenovića, knjiga I*, Beograd: BIGZ/Jugoslavijapublik/SKZ, 1990.
- KANDIĆ, Lj. "Delatnost skupština za vreme prve vlade Miloša Obrenovića". *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 1 (1961), p. 55-68.
- KANDIĆ, Lj. "Skupštine u prvom ustanku". *Zbornik radova o sudstvu i zakonitosti u Prvom srpskom ustanku*, Beograd: Savez pravnika SR Srbije, 1979, p. 50-57.
- KRŠLJANIN, N. "Ustanova kvalifikovanih poslanika po Ustavu Srbije od 1888. godine". *Ustav Kraljevine Srbije od 1888 - 125 godina od donošenja: zbornik radova sa naučnog skupa* (eds. Vladan Petrov et al.). Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2015, p. 217-234.
- MAJDANAC, B. *Narodna skupština Srbije*, Beograd: Narodna skupština Republike Srbije - Arhiv Srbije, 2004.
- PERUNIČIĆ, B. *Beogradski sud 1819-1839*, Beograd: Istorijski arhiv Beograda, 1964.
- ŠESTIĆ, Ž. "Advokatura u Srbiji do 1918 godine". *Istorija jugoslovenske advokature I*, Beograd: SAKJ, 1998, p. 147-196.

EL PARLAMENT ANDÍ EN LA HISTÒRIA I LA CONJUNTURA ACTUAL

JOSÉ MIGUEL SANTACREU SOLER*

*Departament d'Història Contemporània
Universitat d'Alacant*

Fa ja més d'una dècada que vaig publicar un llibre sobre la *Història del Parlament Andí (1979-2003)*¹ premiat i editat per les Corts Valencianes en 2004. Les principals preguntes que vaig intentar respondre en aquella investigació van ser les següents: Amb quina finalitat es va crear el Parlament Andí? Quins eren els seus poders i limitacions? Com funcionava? Quins instruments jurídics el regulaven i quantes institucions especialitzades havia tingut i tenia? Qui eren i com s'elegien els seus parlamentaris? Havia efectuat declaracions d'importància durant els seus anys d'existència? Els parlaments nacionals de cadascun dels estats membres acceptaven les seues decisions? I els estats, les ratificaven? El Parlament Andí havia tingut una significació rellevant en la història de la humanitat i en el canvi de mil·lenni? El Parlament Andí s'assemblava al Parlament Europeu? Tenia o no una funció semblant a la del Parlament Europeu? Les seues històries respectives tenien quelcom en comú i formaven part d'un procés semblant en la història de la humanitat i del parlamentarisme en particular?

* J. M. Santacreu és catedràtic d'Història Contemporània, premi a l'excel·lència docent en la Universitat d'Alacant i director del Grup d'Investigació Espanya Contemporània de la mateixa universitat <<http://blogs.ua.es/espanacontemporanea/>>. Va ser premi de les Corts Valencianes en 2003 a la investigació parlamentària amb un treball sobre la Història del Parlament Andí (1979-2003).

¹ SANTACREU SOLER, J. M. *Historia del Parlamento Andino (1979-2003)*. Valencia: Temas de las Cortes Valencianas, 2004. Podeu consultar les respostes en el PDF de descàrrega gratuïta en: <http://www.cortsvalecnianes.es/cs/Satellite/Layout/Page/1260974741700/Detalle.html?lang=es_ES&p=1260974741700¶m1=4>.

La resposta a aquesta darrera pregunta pretenia defensar la hipòtesi sobre la necessitat de superar les fronteres nacionals en el món del canvi de mil·lenni, per a la qual era de gran valor la història del Parlament Andí i les dels altres parlaments supranacionals que s'estaven construint llavors en el món i a Amèrica Llatina concretament.

La hipòtesi consistia que els parlaments supranacionals havien tingut i tenien un paper fonamental per al desenvolupament d'una nova dimensió continental no estrictament comercial i econòmica dels processos d'integració a Europa i Amèrica. La hipòtesi es referia tant als parlaments supranacionals formats per representants triats per sufragi directe com als de caràcter representatiu de cada parlament nacional, els diputats dels quals són designats pels parlaments membres. Es referia també tant als parlaments que estan o no vinculats institucionalment als sistemes d'integració econòmica regional com els que persegueixen la seua institucionalització en aquets sistemes: el Parlament Europeu en la CEE-CECA-EURATOM/UE-CE, el Parlament Llatinoamericà en ALALC/ALADI, el Parlament Andí en l'Acord de Cartagena/CA, el Parlament Amazònic en el Tractat Amazònic, el Parlament Centreamericà en el SICA, l'Assemblea de Parlamentaris de la Comunitat del Carib en el CARICOM, la Comissió Parlamentària Conjunta en MERCOSUR i la Confederació Parlamentària de les Amèriques en ALCA.

La resposta a totes les preguntes, inclosa la hipòtesi, hui seria diferent a la de 2003 o amb matisos, segons cada pregunta. Fins i tot cal fer-ne de noves: Quins són hui els poders i limitacions del Parlament Andí? Perquè actualment està en crisi? Encara és útil? Desapareixerà en breu?

Un fet inqüestionable és que, durant les mes de tres dècades que porta funcionant, el Parlament Andí ha contribuït a la gestació de normes de caràcter regional a través de les seues propostes i ha impulsat la creació d'institucions que contribueixen al procés d'integració. Esmentaré com exemples la Universitat Andina Simón Bolívar, la Missió d'Observació Electoral (MOPA) que inspecciona els processos de votació dels membres de la comunitat o els Observatoris Ciutadans i Consells Consultius. També ha realitzat diferents recomanacions als altres òrgans del Sistema Andí d'Integració, als governs, als poders legislatius i a la resta d'institucions dels estats membres i, a més, s'ha manifestat en nom dels pobles andins davant de diverses situacions que els afecta o els beneficia.

Des que vaig publicar el llibre en 2004 fins al nostre temps (estiu de 2016), han passat un seguit d'esdeveniments en els països dels parlamentaris andins que han tingut unes conseqüències imprevisibles quan vaig acabar

d'escriure el llibre en 2003. Llavors hi havia un optimisme justificat sobre el seu futur i una certesa compartida sobre la seua utilitat. Hui tot ha canviat. Impera el pessimisme, la crítica i la diversitat d'opinions.

Per un costat, els parlamentaris de Veneçuela ja no hi són a causa de la decisió política d'Hugo Chávez d'abandonar la Comunitat Andina de Nacions materialitzada finalment en 2006, la qual va afectar abans al Parlament Andí (en 2005). Per un altre, el procés per a institucionalitzar políticament la Unió de Nacions Sud-americanes (UNASUR) iniciada durant aquella mateixa conjuntura contempla la creació del Parlament Sud-americà, que podria resultar de la convergència entre el Parlament Andí i el Parlament del MERCOSUR segons el projecte.²

La sortida de Veneçuela i la possibilitat de la convergència han accentuat els conflictes, desacords, diferències i tensions entre els membres de la Comunitat Andina, que tenen visions diferents de les relacions amb els Estats Units d'Amèrica i amb el projecte parlamentari d'UNASUR.³

Alguns grups polítics i periodistes dels mateixos països que encara són membres critiquen el parlament i les eleccions dels seus representants andins. Consideren que és un parlament inútil i que ocasiona unes despeses innecessàries als estats. Fins i tot, segons el diari *El Espectador*, la canceller de Colòmbia María Ángela Holguín va anunciar en setembre del 2013 el tancament del Parlament Andí, perquè Colòmbia, seu principal del Parlament, s'estalviaria 35 milions de dòlars.⁴

No obstant, hui, l'estiu de 2016, els parlamentaris andins encara es reuneixen i acorden recomanacions. Xile s'hi ha integrat en 2015. Les convocatòries electorals per a renovar els parlamentaris tampoc no s'han aturat. En 2013 s'han elegit els nous parlamentaris andins corresponents a Equador, en 2014 els corresponents a Bolívia i Colòmbia i en 2016 els de Perú. Ho analitzarem tot a continuació, tant la crisi com la continuïtat; però

² MORALES RUVALCABA, D. "Arquitectura de la integración regional: UNASUR en obra negra". *Anuario de la Integración Latinoamérica y Caribeña. Edición especial 2006-2007*. Mèxic: Universitat de Guadalajara: REDIALC, 2010, p. 143.

³ OTTO VÁZQUEZ, C. "La Comunidad Andina en 2006 y 2007: confrontación, ruptura e incertidumbre". *Anuario de la Integración Latinoamérica y Caribeña. Edición especial 2006-2007*. Mèxic: Universitat de Guadalajara: REDIALC, 2010, p. 55.

⁴ "Un ahorro para Colombia de \$35.000 millones. La despedida del Parlamento Andino", *El Espectador*, 26/09/2013. <<http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/despedita-del-parlamento-andino-articulo-449002>> [Consulta: 11/08/2016].

després d'actualitzar la història que vaig tancar en 2003 i recordar les característiques del parlament.

I. ELS ORÍGENS I LES CARACTERÍSTIQUES DEL PARLAMENT ANDÍ

Els orígens del Parlament Andí cal cercar-los en la conjuntura econòmica, política i social dels països andins de les dècades de 1980 i 1990 i en les fases corresponents del desenvolupament del procés d'integració econòmica iniciat amb l'instrument jurídic denominat oficialment Acord de Cartagena de 1969 i modificat per mitjà dels protocols a l'acord firmats pels països signataris a Quito en 1987, Trujillo en 1996 i Sucre en 1997.

El Tractat Constitutiu del Parlament va ser subscrit el 25 d'octubre de 1979 i va celebrar el seu primer període ordinari de sessions entre els dies 31 d'agost i 2 de setembre de 1980 a Santa Fe de Bogotà.⁵

Primer va ser creat com un òrgan de suport a l'Acord de Cartagena de 1969 i, després, el Protocol Modificador de Quito a l'Acord de Cartagena el va transformar en l'òrgan principal de l'acord en 1987. Deu anys després, va iniciar el camí cap a les eleccions directes.

El 23 d'abril de 1997 els estats membres van subscriure un protocol al Tractat Constitutiu i un addicional sobre eleccions directes i universals dels seus representants en el marc del Protocol Addicional al Tractat Constitutiu del Parlament i el Protocol Addicional sobre Eleccions Directes i Universals dels seus representants, subscrits ambdós el 23 d'abril de 1997 a Sucre de conformitat amb l'Acta de Trujillo i el Protocol Modificador de l'Acord de Cartagena signat el 10 de març de 1996, que també van transformar novament el parlament.

Inicialment estava format per 25 representants, a raó de cinc diputats andins per país membre designats pels parlaments de Bolívia, Colòmbia, Equador, Perú i Veneçuela. Actualment també el formen 25 representants des de la incorporació dels xilens en 2015, però sense els veneçolans des de 2005.

Els cinc representants de cada país integren la delegació nacional i designen a un dels cinc com a vicepresident, el qual és el cap de la seua delegació nacional i està a càrrec de l'oficina nacional respectiva del

⁵ Podeu consultar els primers documents fundacionals en EASTMAN VÉLEZ, J. M. *Historia del Parlamento Andino; documentos fundamentales*. Bogotà: Fondo de publicaciones del Parlamento Andino, 1992.

parlament en el seu país. Això significa que inicialment hi havia cinc oficines nacionals (Bolívia, Colòmbia, Equador, Perú i Veneçuela),⁶ les quals són l'enllaç entre el Parlament Andí i cada congrés dels països membres. Els parlamentaris de cada país tenien i tenen la seua seu en la oficina nacional corresponent, on es reuneixen i preparen les seues contribucions a les sessions plenàries ordinàries i extraordinàries.

Veneçuela ha deixat de ser membre del Parlament Andí durant la sessió del 19 de maig de 2005 del XXVIII període ordinari de sessions de l'assemblea general que va tindre lloc a Bogotà,⁷ mentre que Xile s'ha incorporat en 2015 després de participar durant dotze anys com a observador amb parlamentaris que participaven sense vot ni veu.⁸ Veneçuela va deixar igualment la Comunitat Andina de Nacions després, en 2006, amb unes conseqüències molt greus per al procés andí d'integració.⁹

La presidència del parlament és rotativa, per orde alfabètic dels països, i qualsevol dels cinc membres de la delegació de torn pot presentar la seua candidatura individualment a la presidència. En la sessió plenària corresponent, els 25 parlamentaris elegeixen el president per votació o

⁶ Detall de la ubicació de cada oficina en 2003: Colòmbia: Oficina Central - Secretaria General (també Oficina Nacional de Colòmbia): Avinguda 13 núm. 70-61. Bogotà D. C. Bolívia: Oficina Nacional de Bolívia: Plaça Murillo, Palau Legislatiu. La Paz. Equador: Oficina Nacional d'Equador: Avinguda 10 de Agosto núm. 600 i Checa Edifici Pichincha Pis 1, Quito. Perú: Oficina Nacional de Perú: Avinguda Abancay 210 Oficina 606, Edifici Conaco Lima - 1, Veneçuela: Nacional de Veneçuela: Edifici José Maria Vargas Esquina de Pajarito pis 2, Caracas. Actualment, la de Veneçuela ja no existeix. Les web que encara estan en actiu són les d'Equador <<http://www.parlamentoandino.org.ec/>>, Perú <<http://www.parlamentoandino.org/index.php/representacion-nacional/peruana>>, CAN <<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=34&tipo=SA>>, Oficina central del Parlament Andí <<http://www.parlamentoandino.org/>> [consulta: 10/08/2016].

⁷ "El Parlamento Andino se pronuncia sobre la salida de Venezuela", <http://www19.iadb.org/intal/cartamensual/Cartas/HTMLPrintArticulo.aspx?Id=9bff2369-c51e-4ec7-8333-b1f433257e0f> > [consulta: 10/08/2016].

⁸ "Chile se integró al Parlamento Andino, con voz y voto". <<http://peru21.pe/politica/chile-se-integro-al-parlamento-andino-voz-y-voto-2226722>> [consulta: 10/08/2016].

⁹ MALAMUD, C. "La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional (1ª parte) (ARI)". Real Instituto El Cano, ARI N.º 54/2006 http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/programas/geoestrategia+de+la+energ_a/publicaciones/escenario+regional/ari+54-2006 [consulta: 10/08/2016].

aclamació d'entre els membres de la delegació nacional de torn per a un període bianual, el qual actua com a president de les sessions ordinàries i extraordinàries del parlament, de la taula directiva i com a cap de la seua delegació nacional durant el període de la presidència.

Els tres òrgans de govern del Parlament Andí són l'assemblea, que es reuneix en sessions ordinàries i extraordinàries, la taula directiva i la secretaria general.

L'assemblea és l'òrgan màxim i està integrada per tots els parlamentaris en ple. Les seues funcions principals són conèixer, analitzar i aprovar recomanacions, acords i decisions, aprovar el pressupost general del parlament i programar la seua agenda anual d'activitats.

La taula directiva s'encarrega de dirigir, coordinar i vetlar pel compliment de les activitats i les labors dels diferents òrgans del parlament i la formen el president de torn, un vicepresident per cada delegació nacional diferent de la del president de torn i el secretari general executiu amb dret a veu, però sense vot.

En el passat, també va haver-hi un secretari general pro-tempore, que reunia la condició de parlamentari. La secretaria pro-tempore era de caràcter polític i administratiu adscrit a la presidència del Parlament Andí, per la qual cosa la seua gestió tenia un període idèntic al del president. El secretari general pro-tempore va ser triat per la taula directiva a proposta del president des de 1997; anteriorment s'elegia en les sessions ordinàries d'entre els parlamentaris membres de la delegació nacional del president. Durant l'etapa d'elecció del secretari pro-tempore en les sessions ordinàries (1980-1997), van ocupar el càrrec successivament José Fernando Botero Ochoa (1980-1981), Carlos Jaramillo Díaz (1981-1983 y 1989-1991), Milos Alcalay Mirkovich (1983-1984), Alejandro Montoya Sánchez (1984-1985), Adalberto Violand Alcázar (1985-1987), Carlos Julio Gaitán (1987-1989), José Oré León (1991-1992), Juan Vilera del Corral (1992-1994), Luis Áñez Álvarez (1994-1995) y Eduardo Pazos Torres (1995-1997). El primer secretari pro-tempore triat per la taula directiva a proposta del president i últim que ha signat decisions en alguna de les actes de sessió del Parlament Andí ha sigut Carlos Andrade Orlando (1997-1999). Des de llavors, el secretari pro-tempore va perdre protagonisme fins a la seua desaparició i les actes posteriors les firmarà el secretari general executiu, el qual assumirà totes les funcions de la secretaria.

La secretaria general¹⁰ és l'òrgan permanent del Parlament Andí i dóna suport tècnic i administratiu als altres òrgans del parlament. El secretari executiu el designa la taula directiva i el seu nomenament es ratifica en les sessions del parlament des de 1984. La secretària executiva és de caràcter administratiu i tècnic, i el seu titular té categoria de funcionari internacional remunerat. Progressivament, el secretari executiu es va convertir en un element fonamental per a la continuïtat del Parlament Andí i per a facilitar les gestions dels presidents successius. Té rang de cap de missió diplomàtica amb funcions permanents en l'oficina central del Parlament Andí. El càrrec dura 2 anys, però és reelegible amb independència de la nacionalitat de les renovacions presidencials de torn.

El primer secretari executiu va ser el diplomàtic veneçolà Milos Alcalay Mirkovich, l'etapa de treball del qual es va prolongar des de 1984 fins a 1991. El seu treball va ser importantíssim per al desenvolupament i implantació del parlament, motiu pel qual, en la sessió extraordinària de l'11 de juny de 1996 li van concedir la Medalla de la Integració en reconeixement dels valuosos serveis prestats.¹¹ Milos Alcalay havia sigut ambaixador en diversos països europeus i llatinoamericans abans d'ocupar la secretaria i va ser el representant del Parlament Andí davant el Parlament Europeu i l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa entre 1979 i 1985. Quan li van concedir la medalla, era viceministre de relacions exteriors de Veneçuela i, entre 1997 i 2000, serà ambaixador de Veneçuela a Brasil.

El segon secretari general executiu del Parlament Andí serà el colombià Jorge Mario Eastman Robledo entre 1991 i 1995; el tercer, l'equatorià Rubén Vélez Núñez des de 1995 fins a 2014; i l'actual és Néstor Eduardo Chilingua Mazón, ciutadà equatorià triat inicialment per a un període de dos anys en el XLIV període ordinari de sessions celebrat a Bogotà en febrer de 2014.

També hi ha organismes subsidiaris i comissions principals de treball del parlament que mantenen l'activitat durant el període de recessió de les sessions parlamentàries. Les comissions principals són òrgans especialitzats i estan formades per un parlamentari andí de cada país membre designat per l'assemblea del parlament. Cada comissió designa el seu president. Si un

¹⁰ Ja hem comentat que la seu central de la secretaria general del Parlament Andí estava a Santa Fe de Bogotà (Colòmbia), Avenida 13 N.º 70-61. Mantenia la Web Site: <http://www.parlamentoandino.org> i una publicació gratuïta bimestral denominada *El Cóndor (Informativo del Parlamento Andino)* que va començar a publicar-se en 2001.

¹¹ Decisió 703 de la setena sessió extraordinària del Parlament Andí.

representant cessa anticipadament, és substituït pel suplent o pel nou titular. Segons el Reglament General del Parlament Andí reformat completament en 2000 i modificat posteriorment, hi ha 5 comissions que són: La Comissió Primera: "D'Assumptes Polítics, Parlamentaris, d'Integració i Relacions Exteriors". La Comissió Segona: "D'Assumptes Jurídics, Harmonització i Desenrotllament Legislatiu, Cultura, Educació, Ciència i tecnologia". La Comissió Tercera: "De Desenrotllament Humà, Desenrotllament Sustentable, Medi Ambient, Agricultura i de Lluita contra el Tràfic Il·lícit de Drogues". La Comissió Quarta: "D'Assumptes Econòmics, de Pressupost i de Contraloria dels Òrgans del Sistema Andí d'Integració i Turisme". La Comissió Quinta: "De la Dona, Infància i Família, dels Pobles Indígenes i Afrodescendients i de Defensa dels Drets Humans".¹²

Els organismes subsidiaris del Parlament es dediquen a la investigació i formació especialitzada en àrees o temes vinculats als objectius del Sistema Andí d'Integració o que contribuïsquen al desenvolupament del mateix i de les seues disposicions. El més antic i de major tradició és la Universitat Andina Simón Bolívar¹³ creada al desembre de 1985. Un dels més recent, encara en procés d'institucionalització segons el que disposen els articles 45 i 48 del Reglament del Parlament, és la Defensoria del Poble Andí. Actualment existeix un Consell Andí de Defensors del Poble adscrit al Sistema Andí d'Integració des de la tretzena reunió ordinària del Consell Andí de Ministres de Relacions Exteriors celebrada a Quito el 10 de juliol de 2004, en què els ministres ho van decidir.¹⁴

En l'oficina central del Parlament Andí, l'any 1998 va començar a funcionar el Centre Andí per al Desenvolupament Legislatiu (CADEL), la missió del qual és ser un instrument bàsic per a la formació, coordinació i harmonització dels processos de modernització dels parlaments nacionals

¹² El nombre de comissions i la seua denominació han patit nombrosos canvis durant la història del Parlament Andí. A principis de 1990 van arribar a existir 9 comissions, que es van refundre finalment en 5. Podeu seguir-ne l'evolució en els apartats corresponents de les etapes històriques del parlament fins a 2003 en SANTACREU SOLER, J. M. *Historia del Parlamento Andino (1979-2003)*. Valencia: Temas de las Cortes Valencianas, 2004.

¹³ La seu central de la Universitat Andina Simón Bolívar es va instal·lar en Sucre, una a La Paz i una subseu nacional a Quito, Equador, des de 1992. La Web Site oficial és <http://uasb.edu.bo>, on podeu consultar la seua història i característiques.

¹⁴ Decisió 590 de la tretzena reunió ordinària del Consell Andí de Ministres de Relacions Exteriors.

amb la finalitat de desenvolupar i consolidar la democràcia parlamentària. També funciona la Xarxa Andina d'Informació Legislativa (RAIL), la missió de la qual és facilitar l'intercanvi d'informació legislativa i instruments bàsics.

En 2000 també va començar els seus treballs la Missió Observadora del Parlament Andí (MOPA), que ha sigut institucionalitzada com un instrument d'observació i d'anàlisi dels processos electorals democràtics de la subregió per a sustentar "el ple imperi de la democràcia i el dret a la lliure autodeterminació dels pobles" andins, segons paraules textuais del seu reglament intern.

El Parlament Andí també edita des de 2001 una publicació bimestral de distribució gratuïta titulada *El Cóndor-Informatiu del Parlament Andí* i, des de 2003, la *Gaceta Oficial del Parlamento Andino*. La consulta d'ambdues publicacions resulta obligada per a estar al dia sobre les activitats, les decisions i les recomanacions del parlament i les resolucions de la taula. *El Cóndor* i la *Gaceta* són les fonts més útils per a reconstruir la història més recent del Parlament des de 2001 fins a l'actualitat.

Quan vaig publicar la *Història del Parlament Andí* en 2004, el parlament encara estava lluny d'exercir unes funcions legislatives com les dels parlaments dels sistemes nacionals dels països membres i la *Gaceta Oficial del Parlamento Andino* començava a publicar-se. Els diputats del Parlament Andí ho havien intentat, sense èxit. Havien treballat il·lusionats per a construir solidaritats, és a dir, unions de persones per a consolidar i aprofundir la federació de nacions característica de la política dels òrgans executius de la Comunitat Andina.

Una iniciativa destacada va ser la de les cartes socials andines del parlament (1994 i 1999) i l'adaptació assumida per l'executiu federat, és a dir, la Carta Andina per a la Defensa i Protecció dels Drets Humans emesa pel Consell Presidencial Andí en 2002, el Comité Andí per a la Prevenció i Atenció de Desastres (CAPRADE) creat per la decisió 529 de la Comissió en 2002 i la declaració del Consell de Ministres de Relacions Exteriors de l'11 de març de 2003 per a prioritzar el desenvolupament de l'Agenda Social Andina juntament amb l'objectiu del Mercat Comú.

Vull avançar ací un fet recent sobre la continuïtat legislativa al respecte. El Parlament Andí, per mitjà de la decisió 1.272 del 28 de setembre de 2010, ha aprovat l'organització i realització de la Tercera Cimera Social Andina amb l'objectiu d'arreglar les inquietuds i propostes dels diferents actors i sectors socials de cadascun dels països membres respecte als seus drets. La

cimera es va desenvolupar entre els dies 28 i 30 de maig de 2012 en la ciutat de Bogotà per a preparar el full de ruta.

La intenció de nova Carta Social Andina de 2012 és construir una visió compartida sobre les principals aspiracions dels pobles andins i el reconeixement dels seus drets en matèria social, amb la finalitat de presentar-la al Consell Andí de Ministres de Relacions Exteriors per a la seua incorporació a l'ordenament jurídic andí. Es va aprovar en el divuitè període de sessions extraordinàries celebrada a Bogotà entre el 24 i 26 de juliol de 2012,¹⁵ on va ser elegit president del parlament el colombià Héctor Helí Rojas Jiménez. El text final de la nova Carta Social Andina estava inspirat en les idees del filòsof polític Norberto Bobbio,¹⁶ per a qui:

“[...] el procés de democratització del sistema internacional, que és el camí obligat per a la realització de l'ideal de la pau perpètua, en el sentit kantianista de la paraula, no pot avançar sense una extensió gradual del reconeixement i protecció dels drets humans per damunt dels Estats.”

II. LES DIFERENTS ETAPES HISTÒRIQUES DEL PARLAMENT ANDÍ FINS A 2003

Per a fer un estudi de la història institucional del Parlament Andí durant el segle XX i perioditzar-la és imprescindible contemplar la posició i competències que li han atribuït els successius instruments jurídics de 1969, 1979, 1987 i 1996/97 i la declaració del Consell de Ministres de Relacions Exteriors de l'11 de març de 2003 per a prioritzar el desenvolupament de l'Agenda Social Andina juntament amb l'objectiu del Mercat Comú.

Podem dividir la història del parlament fins a 2003 en tres etapes perfectament diferenciades: La primera s'estén entre 1980 i 1987. Comprèn els anys en què es va crear el parlament com a òrgan assessor de l'Acord de Cartagena de 1969. Durant aquesta, es van celebrar les sis primeres sessions ordinàries i les dues primeres extraordinàries del parlament el detall de les quals pot seguir-se en la taula 1.

¹⁵ L'actualització i la reforma a la Carta Social Andina es va aprovar mitjançant la decisió 1.302 del 26 de juliol de 2012 en el marc del divuitè període extraordinari de sessions.

¹⁶ BOBBIO, N. *El tiempo de los derechos*. Madrid: Editorial Sistema, 1991, p. 14.

Taula 1: Presidents i sessions ordinàries celebrades en la primera etapa del Parlament Andí (1980-1987)		
Sessions ordinàries	Lloc i data	Presidenta/t
Primera 1980-1981	Santa Fe de Bogotá, 31/08/1980 a 2/09/1980	Héctor Echeverri Correa (Colòmbia)
Segona 1981-1983	San Francisco de Quito, 17/12/1981	Raúl Baca Carbo (Equador)
Tercera 1983-1984	Caracas, 18/03/1983	Godofredo González (Veneçuela)
Quarta 1984-1985	Lima, 2 a 4/05/1984	Ricardo Monteagudo Monteagudo (Perú)
Cinquena 1985-1987	La Paz, 11 a 15/12/1985	Julio Garrett Aillón (Bolívia)
Font: Elaboració pròpia a partir de les actes de les sessions, Secretaria General del PARLANDINO.		

La segona etapa es correspon amb la transformació del Parlament en òrgan principal de l'Acord de Cartagena segons la regulació del Protocol de Quito de 1987 i s'estén entre 1987 i 1996/97. Durant esta segona etapa, es van celebrar les set sessions ordinàries següents i cinc d'extraordinàries, la presidència de les quals està detallada en la taula 2. Una de les iniciatives més destacables de l'etapa va ser la Carta Social Andina de 1994.

Taula 2: Presidents i sessions ordinàries celebrades en la segona etapa del Parlament Andí (1987-1996/97)		
Sessions ordinàries	Lloc i data	Presidenta/dent
Sisena 1987-1989	Santa Fe de Bogotá, 12 a 16/03/1987	Humberto Peláez Gutiérrez (Colòmbia)
Setena 1989-1991	San Francisco de Quito, 27/02/1989 a 4/03/1989	Wilfrido Lucero Bolaños (Equador)
Vuitena 1991-1992	Lima, 16/02/1991	Romualdo Biaggi Rodríguez (Perú)
Novena 1992-1994	Caracas, 21 a 24/09/1992	Paciano Padrón Valladares (Veneçuela)
Desena 1994-1995	La Paz, 28 a 30/09/1994	Víctor Hugo Cárdenas Conde (Bolívia)
Onzena i dotzena 1997	Santa Fe de Bogotá, 14 a 15/12/1995 Cartagena de Indias, 18 a 22/03/1997	Julio Cèsar Turbay Quintero (Colòmbia)
Font: Elaboració pròpia a partir de les actes de les sessions, Secretaria General del PARLANDINO.		

La tercera etapa és el resultat del Protocol de Trujillo (1996) i els protocols Modificador i Addicional al Tractat Constitutiu del Parlament (Sucre 1997) i comprèn el procés de conversió del Parlament en òrgan deliberant del Sistema Andí d'Integració de naturalesa comunitària que representa als pobles de la Comunitat Andina, la qual havia de tancar-se després de l'entrada en vigència, que va començar el seu compte arrere després de completar-se el procés de ratificació el 14 d'abril de 2003, quan el Govern d'Equador va depositar l'última ratificació nacional, i el Consell de Ministres de Relacions Exteriors va fer la declaració de l'11 de març de 2003 per a prioritzar el desenvolupament de l'Agenda Social Andina juntament amb l'objectiu del Mercat Comú. Durant aquesta tercera etapa, des de desembre de 1997 fins a l'abril de 2003, es van celebrar deu períodes de sessions ordinàries, el detall de les quals està anotat en la taula 3. La tercera etapa es va caracteritzar per una gestió diplomàtica constant del parlament, tant amb els països membres com amb tercers, per a ocupar el lloc que li correspon en el Sistema Andí d'Integració segons allò que s'havia regulat en el Protocol de Trujillo de 1996.

Taula 3: Presidents i sessions ordinàries celebrades en la tercera etapa del Parlament Andí (1997-2003)		
Sessions ordinàries	Lloc i data	Presidenta/dent
Tretzena i catorzena 1997-1999	San Francisco de Quito, 8 a 10/12/1997 La Paz, 5 a 7/07/1999	Heinz Moeller Freile (Equador)
Quinzena, setzena i dissetena 1999-2001	Lima, 5 a 7/12/1999 Santa Fe de Bogotà, 13 a 14/07/2000 Caracas, 1 a 2/12/2000	Óscar Andres Reggiardo Sayan (Perú)
Divuitena 2001	Santa Fe de Bogotà, 15 a 17/08/2001	Luis Juan Alva Castro (Perú)
Dinovena, vintena, vint-i-unena, vint-i- dosena 2001-2003	Caracas, 28 a 30/11/2001 Santa Fe de Bogotà, 3 a 4/04/2002, 6 a 8/11/2002 i 1 a 2/04/2003	Jhannett Madriz Sotillo (Veneçuela)
Vint-i-tresena 2003	Sucre, 5 a 7/11/2003	Víctor Enrique Urquidi Hodgkinson (Bolívia)
Font: Elaboració pròpia a partir de les actes de les sessions, Secretaria General del PARLANDINO.		

En total, fins a 2003, des que va començar les seues sessions en 1980, el Parlament Andí va celebrar 22 sessions ordinàries i set extraordinàries; va prendre més de 1.000 decisions amb una activitat molt intensa desplegada a

través de les comissions parlamentàries, que van arribar a ser nou durant alguns moments de la seua història.

Els protocols de finals del segle XX que regulaven el parlament encara no havien sigut ratificats ni aplicats per tots els països membres al desembre de 2003. Anteriorment a aquesta data, Veneçuela i Equador ja havien triat amb eleccions directes els seus parlamentaris andins i la parlamentària de la delegació veneçolana Jhannett Madriz, a més de ser la primera dona que va ocupar la presidència del Parlament en història, va ser el primer president que pertanyia a una delegació triada per sufragi directe i universal segons el procediment establert pel Protocol Addicional subscrit pels Ministres de Relacions Exteriors en la ciutat de Sucre a l'abril de 1997.

A principis del segle XXI, Veneçuela i Equador ja havien començat a complir l'aspiració que el Parlament Andí estiguera constituït per representants dels pobles de la Comunitat Andina triats per sufragi universal i directe; però encara pervivia el sistema anterior d'elecció regulat per l'article 3 del Tractat Constitutiu de 1979. L'article estipula que, fins que el Protocol Addicional sobre eleccions directes no estiga en vigència, el Parlament Andí estarà constituït per cinc representants de cada estat membre triats pels respectius òrgans legislatius de les parts contractants d'entre els seus integrants, segons el procediment que cada un d'aquells adopte a l'efecte. Els representants de Perú, Colòmbia i Bolívia encara continuaven utilitzant el procediment indirecte per a la designació dels membres de les seues delegacions al Parlament Andí. Després de les respectives eleccions nacionals de Colòmbia i Equador, el 14 de gener de 2003 van prendre possessió els nous parlamentaris andins d'Equador triats per sufragi directe i, el 29 de gener, ho van fer els de Colòmbia designats pel seu parlament nacional.

Els instruments jurídics per al segle XXI van establir que el Parlament Andí seria, des del moment de la seua ratificació produïda el 14 d'abril de 2003, l'òrgan deliberant del Sistema Andí d'Integració de naturalesa comunitària que representa als pobles de la Comunitat Andina. Les seues atribucions: a) Participar en la promoció i orientació del procés de la integració andina, amb vista a la consolidació de la integració llatinoamericana. b) Examinar la marxa del procés de la integració andina i el compliment dels seus objectius, requerint per aconseguir-ho informació periòdica als òrgans i institucions del sistema. c) Formular recomanacions sobre els projectes de pressupost anual dels òrgans i institucions del sistema que es creen amb les contribucions directes dels països membres. d)

Suggerir als òrgans i institucions del sistema les accions o decisions que tinguin com a objecte o efecte l'adopció de modificacions, ajustos o nous lineaments generals amb relació als objectius programàtics i a l'estructura institucional del sistema. e) Participar en la generació normativa del procés per mitjà de suggeriments, als òrgans del sistema, de projectes de normes sobre temes d'interès comú per a la seua incorporació en l'ordenament jurídic de la Comunitat Andina de Nacions. f) Promoure l'harmonització de les legislacions dels països membres. g) Promoure relacions de cooperació i coordinació amb els parlaments dels països membres, els òrgans i institucions del Sistema Andí d'Integració.

III. LA HISTÒRIA RECENT DEL PARLAMENT ANDÍ (2003-2016) I ELS PROBLEMES RECENTS

La vint-i-tresena sessió ordinària del Parlament Andí de novembre de 2003, que tanca la tercera etapa de la història del parlament, va establir les bases de l'etapa següent. Estava previst que fora una etapa històrica del parlament ja institucionalitzat dins del Sistema Andí d'Integració; però això no succeirà. El repte del nou president Víctor Enrique Urquidi i dels 24 parlamentaris¹⁷ continuarà cercant l'enfortiment institucional i la consecució de les eleccions directes per als representants del parlament en els països que en 2003 encara no les havien establertes: Bolívia, Perú i Colòmbia.

Dissortadament, l'eixida de Veneçuela trunçarà totes les bones expectatives i destaparà una crisi institucional imprevisible en 2003, a causa de la decisió política d'Hugo Chávez d'abandonar el Parlament Andí en 2005 i la Comunitat Andina de Nacions en 2006; però també pels efectes de la

¹⁷ La nova taula directiva va quedar formada pel nou president del Parlament Andí, Víctor Enrique Urquidi Hodgkinson, senador de Bolívia; el primer vicepresident Luis Fernando Duque, representant de Colòmbia; el segon vicepresident Freddy Elhers, diputat per Equador; el tercer vicepresident Luis Alva Castro, congressista de Perú; el quart vicepresident Jhannett Madriz Sotillo, diputada per Veneçuela i el secretari general executiu el mateix Rubén Vélez Núñez, natural d'Equador. Els altres diputats eren Miguel Ribera, Ricardo Díaz, Miguel Antoraz i Morgan López de Bolivia; els senadors de Colòmbia Samuel Moreno Rojas i Alfonso Angarita Baracaldo i els representants Jaime Darío Ezpeleta i Tania Álvarez; els diputats per Equador Jorge Fantoni, Juana Vallejo, Alberto Gaibort i Blasco Peñaherrera; els congressistes de Perú Rosa Yanarico, Rosa Marina León i Celina Palomino; i els diputats per Veneçuela Luís Antonio Bigott, Mario Arias, Luis Díaz Laplace i Adela Muñoz de Liendo.

Declaració de Cusco sobre la Comunitat Sud-americana de Nacions signada el 8 de desembre de 2004 en la Tercera Cimera Presidencial Sud-americana, que posarà les bases d'un nou Parlament Sud-americà.

La retirada dels parlamentaris veneçolans deixarà un Parlament Andí format només per 20 representants i una única delegació, la d'Equador, amb els parlamentaris triats democràticament. Perú no celebrarà les primeres eleccions directes dels parlamentaris andins fins a 2006, regulades per la llei 28.360 de 2004 modificada per la llei 28.643 de 2005. Les següents eleccions han sigut en 2011 i les més recents en 2016. Colòmbia no reglamentarà les eleccions directes fins a 2007 per mitjà de la llei 1.157 i Bolívia no ha elegit per primera vegada directament els parlamentaris andins fins l'any 2015.

No obstant els avanços cap a l'elecció directa dels parlamentaris andins, que pot semblar consolidada, la primera i única vegada que Colòmbia ha triat per mitjà de vot popular els seus representants ha sigut el 14 de març de 2010 en un país dividit al respecte. En aquestes eleccions va guanyar el vot en blanc dels contraris al Parlament Andí; però les eleccions no van haver de repetir-se, a pesar de les reclamacions, perquè el total de vots en blanc no va arribar a la majoria absoluta necessària per a tornar a convocar els comicis. Els primers representants elegits per vot popular en Colòmbia van ser William Vélez i Luisa del Río Saavedra, del Partit de la U; Óscar Alberto Arbreda del Partit Conservador; Hector Helí Rojas del Partit Liberal i Gloria Inés Flórez del Polo Democràtic.

En desembre de 2013, la cort constitucional colombiana ha avalat el projecte de llei estatutària aprovat pel Congrés de la República que elimina l'elecció popular dels parlamentaris andins, és a dir, la iniciativa governamental per a derogar la Llei 1.157 de 2007. D'ara en avant els parlamentaris andins colombians tornaran a ser triats d'entre els membres del Congrés i no amb eleccions directes. En 2014 el Congrés de la República ha triat els tres representants i els dos senadors que integren el Parlament Andí després de l'execució de la llei estatutària 1.729 de 2013 que deroga l'elecció popular. Els nous diputats andins són el representants Carlos Edward Osorio (Partit de la UM), Mauricio Gómez Amín (Partit Liberal) i Oscar Darío Pérez (Centre Democràtic); i els senadors Luis Fernando Duque (Partit Liberal) i Germán Hoyos (Partit de la U).

Aquest retrocés de Colòmbia per a la institucionalització democràtica del Parlament Andí es va regular durant una conjuntura complicada, durant la qual creixien els problemes institucionals del parlament. Recordem que la canceller de Colòmbia María Ángela Holguín va anunciar en setembre de

2013 el tancament del Parlament Andí argumentant motius econòmics; però el parlament continuarà existint i s'ampliarà.

Gràcies a la gestió integradora de Javier Reátegui Rosselló, president del Parlament Andí en el període de juliol de 2014 a juliol de 2015, Xile s'ha integrat en el Parlament Andí, amb veu i vot, després de dotze anys de participar com a observador. La invitació perquè Xile entre com a membre de ple es va fer al novembre de l'any 2014 en la ciutat de Valparaíso, quan Javier Reátegui ocupava la presidència del Parlament Andí, i l'anunci de la notícia s'ha fet en el període ordinari de sessions celebrat del 24 al 26 d'agost de 2015 en la ciutat de Santa Fe de Bogotà, quan la presidència estava ocupada pel colombià Luis Fernando Duque.

La presidència no li corresponia a Colòmbia sinó a Bolívia en 2015, segons el torn alfabètic; però el president de Bolívia Evo Morales i el vicepresident Álvaro García Linera van autoritzar que Bolívia cedís a Colòmbia la presidència del Parlament Andí per a la gestió de juliol de 2015 a juliol de 2016 amb la finalitat de donar suport i afavorir la negociació del procés de pau amb les Forces Armades Revolucionàries de Colòmbia (FARC). Aquest és el motiu pel qual el senador Luis Fernando Duque García, parlamentari andí per Colòmbia, va assumir la presidència de l'organisme supranacional en el vint-i-tresè període extraordinari de sessions, que es va realitzar en la seu central de Santa Fe de Bogotà, després de rebre el suport unànime dels representants nacionals assistents.

Segons l'informe de la gestió desenvolupada pel senador Luis Fernando Duque García presentat en el XLVIII període ordinari de l'organisme celebrat en La Paz, Bolívia, un dels èxits principals de la seua gestió entre juliol de 2015 i juliol de 2016 han sigut els marcs normatius, en total: tres marcs aprovats i cinc en discussió preparats per a ser aprovats durant la pròxima gestió de la nova presidenta, la boliviana Edith Mendoza, corresponent al període de juliol de 2016 a juliol de 2017. En l'informe també va destacar la consolidació del model del Parlament Andí Juvenil i del Parlament Andí Universitari. En concret, havia deixat llest el llançament del model de Parlament Juvenil a Manizales i del Parlament Universitari a Bucaramanga (Colòmbia). A més, en el rol de control polític, va ressaltar la fiscalització al procés de designació del rector de la Universitat Andina Simón Bolívar de Quito. Pel que fa a l'enfortiment de la integració regional, havia treballat la definició d'agendes específiques de treball amb el Parlament Centreamericà, el del Mercosur i el Llatinoamericà; amb els qual s'havien realitzat comissions conjuntes de treball.

Durant el traspàs de poders, el president ixent, el senador Luis Fernando Duque, es va referir al Parlament Andí com un espai de solidaritat i unió, així com l'escenari ideal perquè els governs puguen regionalitzar polítiques públiques. La presidenta entrant, Edith Mendoza, ha ressaltat el gran repte de dirigir el Parlament Andí en la possibilitat d'enfortir el Sistema Andí d'Integració i també l'avanç en l'equitat de gènere en les funcions polítiques i públiques.

A pesar d'aquesta continuïtat del parlament, vull cridar l'atenció sobre una circumstància significativa de la crisi parlamentària recent. El Parlament Andí ha celebrat entre 2009 i 2011 una sèrie de períodes de sessions extraordinàries addicionals a les activitats ordinàries de la institució per a reforçar temes que van quedar pendents en les sessions reglamentàries. Cal afegir que en el resum de memòries publicades per la secretària general hi ha un error de numeració dels períodes de sessions extraordinàries. La numeració ordinal bota de l'XI al XIV, per la qual cosa no existeixen el XII ni el XIII. És a dir, durant aquests tres anys es van dur a terme cinc períodes extraordinaris numerats com XI, XIV, XV, XVI i XVII segons el registre de les memòries corresponents.

L'onzè període es va desenvolupar entre els dies 5 i 7 de febrer de 2009 en la ciutat de Medellín presidit per Ivonne Juez de Baki¹⁸ i amb la participació de l'alcaldeessa de Medellín Clara Inés Rojas i governador d'Antioquia Luís Alfredo Ramos Botero. En les sessions es va incloure la presentació del Pla d'Acció de l'Oficina Central del Parlament Andí i de l'oficina de representació parlamentària peruana, a més d'una discussió sobre la crisi de la Comunitat Andina. Es van tractar els temes relacionats amb les decisions 503 i 504 del 2001 del parlament sobre "Reconeixement de documents nacionals d'identificació" i "Passaport Andí" en perill, les dificultats que representaven per al comerç andí les restriccions imposades per Equador i l'estat de les relacions diplomàtiques entre Colòmbia i Equador. Com a resultat es va expedir la Declaració de Medellín de 2009 amb deu recomanacions per a superar la crisi.

En les sessions ordinàries del mes de març de 2010, la plenària del Parlament Andí va adoptar un acord polític per mitjà del qual es va anomenar una taula directiva transitòria fins al mes de juliol de 2010 en que es triaria la corresponent de torn.

¹⁸ Els vicepresidents participants van ser Wilbert Bendezú (Perú) i Luis Fernando Duque (Colòmbia).

El catorzè període extraordinari de sessions es va celebrar entre els dies 21 a 22 de juliol de 2010 a Bogotà per a l'elecció dels càrrecs. El període va comptar amb la novetat de la participació de la delegació parlamentària de Colòmbia triada per sufragi universal i directe per primera vegada. Estaven presents els 20 parlamentaris dels quatre països andins membres i tres parlamentaris xilens (Gabriel Asencio, Romilio Gutierrez i Carlos Kuschel) en qualitat de país associat. Va ser triat president el peruà Wilbert Bendezú Carpio per al període institucional 2010-2012. Pel que fa als vicepresidents triats, van ser Rebeca Delgado Burgoa (Bolívia), Héctor Helí Rojas Jiménez (Colòmbia) i, en el cas de la delegació equatoriana, es va arribar a l'acord que Patrici Zambrano Restrepo prendria possessió per al període 2010-2011 i Fausto Lupera per al període 2011-2012.

El quinzè període es va desenvolupar entre els dies 24 i 25 de febrer de 2011 a La Paz per a debatre el tema d'enfortir el treball de lluita contra la corrupció en la Regió. Va comptar amb la participació del vicepresident de Bolívia, Álvaro García Linera, qui va destacar la iniciativa i treball del Parlament Andí entorn del tema de corrupció. Com a resultat es va expedir la Declaració de La Paz "sobre la transparència i la lluita contra la corrupció" firmada pels dotze parlamentaris andins presents¹⁹ i els quatre xilens²⁰ com a país associat.

El setzè període es va dur a terme també a La Paz el 8 d'agost de 2011 per a triar les autoritats del Parlament Andí.²¹ L'acte va gaudir de la presència del president de l'Estat Plurinacional de Bolívia Evo Morales Ayma, del vicepresident Álvaro García Linera i del president de la Cambra de Diputats Héctor Arce Zaconeta. La sessió va ser polèmica perquè no es celebrava a Bogotà. Quatre dels cinc parlamentaris colombians (Luisa del Rio Saavedra, Hector Helí Rojas, Oscar Arboleda Palacio y William Vélez Mesa)

¹⁹ El president peruà Wilbert Bendezú Carpio, els vicepresidents Rebeca Delgado Burgoa (Bolívia), Héctor Helí Rojas Jiménez (Colòmbia) i Patricio Zambrano Restrepo (Equador), i els parlamentaris Ignacio Mendoza (Bolívia), Jorge Choquetarqui (Bolívia), Carmen Rosa Durán (Bolívia), Luisa del Río Saavedra (Colòmbia), Gloria Flórez (Colòmbia), Cecilia Castro (Equador), Raul Patiño (Equador) i Elsa Malpartida Jara (Perú).

²⁰ Carlos Kuschel, Romilio Gutiérrez, Enrique Accorsi i Gabriel Ascencio.

²¹ Parlamentaris presents: Luís Alberto Adrianzén (Perú), Cecilia Castro (Equador), Roxana Camargo (Bolívia), Jorge Choquetarqui (Bolívia), Rebeca Delgado (Bolívia), Carmen Rosa Durán (Bolívia), Gloria Flórez (Colòmbia), Raúl Patiño (Equador), David Sánchez (Bolívia), Hilaria Supa (Perú) i Patricio Zambrano (Equador).

van excusar la no-assistència; Andino Fausto Lupera Martínez (Equador) va lliurar un escrit d'impugnació de la convocatòria i Oscar Arbolea va presentar un altre escrit exposant la no viabilitat de realitzar la sessió a La Paz per no ser la seu central ni el lloc permanent de les sessions. Es va sotmetre a votació una proposta de celebrar l'elecció a Bogotà, una vegada rebutjades les impugnacions. Només van votar a favor Luis Alberto Adrianzén Merino (Perú) i Hilaria Supa Huamán (Perú). Va haver-hi huit vots en contra, que van confirmar així la validesa de l'elecció a la ciutat de La Paz.

L'única parlamentària colombiana present, Gloria Flórez, va manifestar ser respectuosa amb la decisió dels quatre representants colombians absents i va sol·licitar la postergació de l'elecció de la vicepresidència colombiana per a la sessió reglamentària del mes d'agost en la ciutat de Bogotà, a la qual cosa van accedir els presents. Tot seguit es va triar la taula directiva presidida per la boliviana Rebeca Elvira Delgado Burgoa per al període 2011-2012. Els seus vicepresidents electes van ser Patricio Zambrano Restrepo (Equador) i Luís Alberto Adriancén Merino (Perú).

El dissetè període extraordinari es va celebrar entre els dies 5 i 6 de desembre de 2011 en la ciutat de Bogotà amb una taula directiva formada per la presidenta Rebeca Delgado Burgoa (Bolívia) i els vicepresidents Oscar Arbreda Palacio (Colòmbia), Cecilia Castro Márquez (Equador) i Luís Alberto Adrianzén Merino (Perú), amb la presència de Gabriel Ascencio Mansilla com a membre associat per la República de Xile. El secretari general Rubén Vélez Núñez va presentar un escrit per a informar sobre la culminació de les seues funcions a partir del 31 de desembre de 2011 i la taula va resoldre una prorrogar de funcions per 6 mesos a partir del primer de gener de 2012.

La temàtica prioritària de la reunió va ser respondre a la proposta de reenginyeria al Sistema Andí d'Integració davant la crisi motivada pels avanços en la construcció del Parlament Sud-americà com a instància deliberativa dels dotze països membres de la Unió de Nacions Sud-americanes (UNASUR).²² Van estar convidats els diferents òrgans i institucions del Sistema Andí d'Integració amb l'objecte d'exposar, analitzar i debatre les diferents perspectives entorn del tema plantejat en la directriu presidencial del mes de juliol de 2011 sobre la reenginyeria de la Comunitat

²² Podeu seguir una selecció d'opinions dels parlamentaris al voltant de la reingenieria en LUCIANO, B. T., MARIANO, K. L. P., BRESSAN, R. N. "Entraves e perspectivas atuais à democratização da integração Andina: o caso do Parlamento Andino". *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones económicas y Sociales, 2014, v. 10.

Andina. Va estar present la magistrada Leonor Perdomo del Tribunal Andí de Justícia, l'assessora del Ministeri de Relacions Exteriors per a la presidència pro-tempore de la Comunitat Andina de Nacions Claudia Zambrano, el director adjunt d'Assumptes Econòmics - representant del Fons Llatinoamericà de Reserves Carlos Giraldo, el president del Consell Consultiu Laboral Andí Víctor José Pardo, l'assessor sènior en Integració - representant de la CAF Juan Pablo Rodríguez i el president del Consell Superior de la Universitat Andina Ernesto Albán. Van participar 19 parlamentaris andins²³ i tres de la República de Xile²⁴ com a país associat.

Els quatre temes fonamentals a debatre van ser: 1. Reiterar el compromís d'enfortir la Comunitat Andina reconeixent el seu patrimoni institucional històric. 2. El compliment de la normativa comunitària, particularment a les disposicions relatives al lliure trànsit de transport terrestre. 3. Reafirmar la decisió de dur a terme la reenginyeria del Sistema Andí d'Integració amb la finalitat d'adequar la Comunitat Andina als reptes de context internacional actual. 4. Sol·licitar al secretari general de la Comunitat Andina que, conjuntament amb la secretària general del Mercosur i la secretària general de la UNASUR, identifiquen els elements comuns, de complementarietat i les diferències amb l'expectativa d'una futura convergència dels tres processos d'integració.

Al respecte, el Parlament Andí va aprovar la decisió 1.293 de 2011, que ratificava la voluntat i el compromís del Parlament Andí per a treballar de manera conjunta amb el Parlament del Mercosur en la convergència dins del Parlament de la Unió de Nacions Sud-americanes. El text de la decisió ressalta que el Parlament Andí, en la seua qualitat d'òrgan deliberant, de control i principal del Sistema Andí d'Integració, posseeix una llarga experiència i un important patrimoni institucional entorn de la representació de la societat i el funcionament del component parlamentari en els processos d'integració. També ressalta la necessitat que el Parlament Sud-americà es conforme sobre les estructures i la institucionalitat existent en el Parlament

²³ Luís Alberto Adrianzen (Perú), Oscar Arboleda (Colòmbia), César Cabrera (Equador), Cecilia Castro (Equador), Roxana Camargo (Bolívia), Jorge Choquetarqui (Bolívia), Rebeca Delgado (Bolívia), Luisa Del Rio (Colòmbia), Carmen Rosa Durán (Bolívia), Gloria Flórez (Colòmbia), Fausto Lupera (Equador), Rafael Rey Rey (Perú), Héctor Helí Rojas (Colòmbia), Valeska Saab (Equador), David Sánchez (Bolívia), Hilaria Supa (Perú), Hildebrando Tapia (Perú), William Vélez (Colòmbia) i Patricio Zambrano (Equador).

²⁴ Gabriel Ascencio, Romilio Gutiérrez i Tucapel Jiménez.

Andí i el Parlament de Mercosur, amb l'objectiu de beneficiar-se de les experiències passades, de les fortaleses i de les debilitats, sense generar noves despeses financeres ni duplicitat de funcions.

Actualment, el futur del Parlament Andí és incert. Està amenaçat tant pels conflictes, desacords, diferències i tensions entre els actors interns de cada estat membre com pel projecte de creació del Parlament Sud-americà.

BIBLIOGRAFIA

- BOBBIO, N. *El tiempo de los derechos*. Madrid: Editorial Sistema, 1991.
- EASTMAN VÉLEZ, J. M. *Historia del Parlamento Andino; documentos fundamentales*. Bogotá: Fondo de publicaciones del Parlamento Andino, 1992.
- LUCIANO, B. T., MARIANO, K. L. P., BRESSAN, R. N. "Entraves e perspectivas atuais à democratização da integração Andina: o caso do Parlamento Andino". *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2014, v. 10.
- MALAMUD, C. "La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional (1ª parte) (ARI)". *Real Instituto Elcano*, ARI N.º 54/2006.
- MORALES RUVALCABA, D. "Arquitectura de la integración regional: UNASUR en obra negra". *Anuario de la Integración Latinoamérica y Caribeña. Edición especial 2006-2007*. Mèxic: Universidad de Guadalajara: REDIALC, 2010.
- OTTO VÁZQUEZ, C. "La Comunidad Andina en 2006 y 2007: confrontación, ruptura e incertidumbre". *Anuario de la Integración Latinoamérica y Caribeña. Edición especial 2006-2007*. Mèxic: Universidad de Guadalajara: REDIALC, 2010.
- SANTACREU SOLER, J. M. *Historia del Parlamento Andino (1979-2003)*. Valencia: Temas de las Cortes Valencianas, 2004.

DEL CARRER AL PARLAMENT. MOBILITZACIONS CIUTADANES I DINÀMICA PARLAMENTÀRIA A LES ILLES BALEARS

GABRIEL MAYOL ARBONA

Universitat de les Illes Balears

I. INTRODUCCIÓ

La societat mallorquina, des de la creació de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, ha viscut una dinàmica política pròpia i diferenciada en el fet que les mobilitzacions ciutadanes han tengut un paper destacat. La gran majoria de grans manifestacions que han tengut lloc a Mallorca durant l'etapa autonòmica s'han centrat en el Parlament de les Illes Balears com l'òrgan decisor de les mesures motiu de la protesta.

Els exemples més importants són la mobilització per la protecció de l'arxipèlag de Cabrera a la dècada dels vuitanta, la defensa de la Llei d'Espais Naturals (1992), la protesta contra la proliferació d'urbanitzacions (1998), la manifestació en contra de la construcció de noves autopistes (2004), la protesta en defensa del territori i del medi ambient (2007), la defensa de la Llengua Catalana i en contra de la Llei de Funció Pública (2012) i en protesta contra el Decret del Tractament Integral de Llengües (2013).

Aquestes protestes han sorgit de decisions del Parlament de les Illes Balears, han tengut ressò en les sessions de la cambra i, no en pocs casos, han estat determinants per copsar el clima polític de protesta que és traslladat, poc mesos després, en un tomb electoral a les eleccions autonòmiques.

II. MOBILITZACIONS CIUTADANES I ARITMÈTICA PARLAMENTÀRIA VARIABLE

Les dues primeres legislatures del Parlament i del Govern de les Illes Balears (1983-1987 i 1987-1991) varen estar marcades per l'aprovació d'una sèrie d'iniciatives legislatives de caràcter proteccionista que no sempre coincidien amb la majoria de govern a la cambra autonòmica.

El primer quadrienni va estar marcat per la majoria de govern formada per Aliança Popular (AP), centredreta d'àmbit espanyol, i amb el suport d'Unió Mallorquina (UM)¹, centredreta regionalista, i una oposició amb el Partit Socialista Obrer Espanyol (PSOE), centreesquerra d'àmbit espanyol, i el Partit Socialista de Mallorca (PSM)², esquerra nacionalista.

La segona legislatura va estar marcada per un govern en minoria format per AP i UM i una oposició que dominava el parlament amb PSOE, PSM i Centre Democràtic i Social (centre d'àmbit espanyol).

La composició parlamentària de les dues legislatures, sense la majoria absoluta de cap partit polític, permeté una aritmètica variable depenent de cada qüestió. Un d'aquests temes varen ser les reivindicacions ecologistes impulsades des del carrer que arribaven al Parlament.

El primer cas és de la platja des Trenc (Campos, Mallorca). La reivindicació ciutadana en contra de dos projectes d'urbanització d'aquest espai començà el 1977 i l'any següent va tenir lloc la primera manifestació proteccionista a la mateixa platja. La campanya era impulsada pel Grup Balear d'Ornitologia i Defensa de la Natura (GOB).³

¹ Fou un partit polític, nacionalista de caràcter centrista i ideologia liberal, mallorquí. Va ser fundada l'octubre de 1982, principalment com a continuació regionalista de la UCD. El principal impulsor fou Jeroni Albertí i Picornell i la seva líder més important a partir dels anys noranta fou Maria Antònia Munar. Va presidir institucions com el Consell de Mallorca i el Parlament de les Illes Balears, també gestionà àrees al govern autonòmic. El partit es dissolgué el 2011 esquitxat per nombrosos casos de corrupció i es creà el nou partit Convergència per les Illes.

² Partit polític mallorquí d'ideologia socialista, ecologista i nacionalista. Va ser fundat en febrer de 1976 amb el nom de Partit Socialista de les Illes. Des de 1998 forma part de la federació de partits PSM-Entesa Nacionalista i des del 2010 d'una coalició electoral de caràcter estable anomenada MÉS per Mallorca.

³ El Grup Balear d'Ornitologia i Defensa de la Naturalesa és una associació no governamental fundada a Mallorca el 1973 per Josep Maria Casasayas Truyols, sense afany lucratiu i declarada d'Utilitat Pública, els objectius de la qual són la defensa, la divulgació i l'estudi de la natura i el medi ambient a les Illes Balears. Tot i els seus orígens purament científics, en poc temps es convertí en l'entitat ecologista més important de les Illes Balears.

La reivindicació va viure un altre moment àlgid coincidint amb les primeres eleccions autonòmiques de 1983. El PSOE i el PSM defensaren la protecció des Trenc, juntament amb altres espais naturals, a la nova cambra balear.

La mobilització ciutadana arribà al cim el 30 de setembre de 1983 a la manifestació que va tenir lloc a Palma sota el lema "Salvem es Trenc" que reuní unes 10.000 persones.

L'èxit de la marxa va ser una de les circumstàncies que incidiren en què UM decidís canviar la seva postura inicial i donar suport a la protecció des Trenc. Aquest fet es concretà el 31 de maig de 1984 quan la platja va ser declarada Àrea Natural d'Especial Interès gràcies als vots de PSOE, UM i PSM al Parlament de les Illes Balears.

La iniciativa no va ser ben rebuda per tota la població del municipi de Campos. Un grup de persones considerava que la prohibició de les urbanitzacions impedièn el desenvolupament turístic de la comarca. Per això, organitzaren una manifestació davant la cambra balear per protestar contra la protecció des Trenc el febrer de 1984.

Un cas diferent va ser el de l'arxipèlag de Cabrera. Aquest grup d'illes i illots situat a l'extrem sud de Mallorca havia estat escenari de diverses maniobres militars des de 1973. De manera paral·lela, havien sorgit diverses campanyes de protecció d'aquest espai pel seu alt valor mediambiental i la poca intervenció que havia partit de la mà de l'home.

L'agost de 1985, el PSM presentà una proposició no de llei al Parlament de les Illes Balears en què reclamava un estudi científic per determinar quina era l'impacte de les maniobres militars a l'arxipèlag de Cabrera que fou aprovada per unanimitat.

Tanmateix, la mobilització ciutadana s'intensificà l'estiu de 1986. El vaixell *Sirus* de l'organització ecologista *Greenpeace* arribà a les aigües balears per dificultar les maniobres militars. De manera coordinada, el GOB va protagonitzar diverses accions de protesta a Palma. La presència del *Sirus* accelerà la fi de les maniobres militars i intensificà el debat públic sobre la protecció de Cabrera.

El novembre de 1987, la qüestió tornà a ser d'actualitat per la manifestació que se celebrà a Palma amb el lema "Cabrera Parc Nacional", amb unes 5.000 persones, i la proposta del PSM a la cambra balear perquè l'arxipèlag fos protegit mitjançant la figura del parc nacional maritimoterrestre.

El debat de la iniciativa parlamentària no fou exempt de polèmica pels interessos que existien sobre Cabrera per part de les forces armades i de la Casa Reial Espanyola. AP es mostrava reticent a la protecció mentre que UM i PSM s'hi mostraven obertament a favor. La posició del PSOE era la més complicada perquè, tot i que a les Illes Balears simpatitzava amb la protecció, també havia de defensar els seus interessos de la seva formació al capdavant del govern central espanyol.

La llei per instar al Congrés dels Diputats que declarés Cabrera parc marítimoterrestre s'aprova per unanimitat al Parlament de les Illes Balears per mor del canvi de postura del PSOE, que hi votà a favor, i arrossegà també a AP.

Aquest tràmit no acabà amb la mobilització ciutadana. Davant l'endarreriment per part del govern central d'aprovar la protecció de l'arxipèlag, s'organitzà una nova manifestació a Palma el març de 1989 a la qual acudiren unes 10.000 persones. La marxa, impulsada pel GOB i el PSM, era destinada a pressionar un PSOE que vivia una crisi important a les Illes Balears amb diverses baixes de militants per no ser prou contundent respecte el tema de Cabrera.

El 29 d'abril de 1991 s'aprovà la llei que convertia Cabrera en parc nacional. Tot i que existí un epíleg en contra de la protecció que es tractarà més endavant.

Un tercer cas en què l'aritmètica variable del Parlament de les Illes Balears serví per protegir un espai natural fou a sa Punta de n'Amer (Sant Llorenç des Cardassar, Mallorca).

El projecte d'urbanització d'aquesta península de la costa est mallorquina presentat el 1984 va comportar una reacció en contra del PSM del municipi, de la revista local *Flor de Card* i de la secció comarcal del GOB. Durant tot l'any i part del següent, varen tenir lloc una sèrie d'actes per conscienciar la població dels valors ecològics de l'espai i per protestar contra el projecte d'urbanització.

El maig de 1985, PSOE i PSM presentaren una proposició de llei al Parlament de les Illes Balears per declarar sa Punta de n'Amer com Àrea Natural d'Especial Interès. La iniciativa coincidí amb la convocatòria d'una manifestació davant l'Ajuntament de Sant Llorenç des Cardassar organitzada pel GOB i amb el suport de Greenpeace que agrupà mig miler de persones vingudes de tot Mallorca per demanar la protecció de sa Punta de n'Amer.

La protecció d'aquest espai arribà mitjançant una llei del Parlament de les Illes Balears aprovada el 17 de juliol de 1985 amb el suport de PSOE, UM i PSM.

Dos episodis semblants però que difereixen lleugerament d'aquesta dinàmica són els de sa Canova (Artà, Mallorca) i de Cala Mondragó (Santanyí, Mallorca).

El 1987 es recuperà l'antic projecte d'urbanitzar la finca de sa Canova. Tot d'una aparegué un moviment contrari format per ciutadans del municipi d'Artà i amb el suport del GOB. Com havien fet altres ocasions, PSOE i PSM presentaren una proposició legislativa per protegir l'espai però, en aquest cas, UM, CDS i AP s'aliaren per presentar i aprovar-ne una altra que protegia la zona a excepció d'una part on hi havia els fonaments de l'antiga urbanització. La protecció de sa Canova no arribà fins que l'Ajuntament d'Artà (governat per un partit local d'esquerra nacionalista) aprovà unes normes urbanístiques que impedièn construir l'espai.

El cas de Cala Mondragó es tractava d'un projecte d'urbanització costanera que fou aprovada inicialment per l'Ajuntament de Santanyí el març de 1989. La resposta de l'ecologisme no es va fer esperar amb la campanya "Salvem Cala Mondragó", impulsada per la secció local del GOB i el PSM. El novembre del mateix any va tenir lloc una concentració a la plaça Major de Santanyí amb l'assistència de més de 5.000 persones vengudes d'arreu de Mallorca per manifestar-se en contra de la urbanització de Cala Mondragó. La protecció de l'espai també comptava, en aquesta ocasió, amb el suport del president de la Federació Empresarial Hotelera de Mallorca.

Davant la possibilitat que PSOE i PSM presentassin una proposició per protegir Cala Mondragó i que aquesta rebés el suport d'UM, AP decidí no veure una altra vegada trencada la majoria de govern i comprà la finca que era prevista urbanitzar pocs dies després que l'Ajuntament de Santanyí donàs llum verda al projecte.

Aquesta etapa d'aprovació de legislació proteccionista al Parlament balear mitjançant l'aritmètica variable acabà amb la Llei d'Espais Naturals de 30 de gener de 1991. Parts del text varen ser aprovades amb als vots favorables de l'oposició (PSOE, CDS i PSM) i en contra de la majoria de govern del Partit Popular (PP), formació hereva d'AP, i UM gràcies als vots d'un trànsfuga dels regionalistes.

La Llei d'Espais Naturals protegia 54 indrets d'un especial interès ecològic però era vista com excessivament restrictiva per part dels partits polítics conservadors i de les patronals hoteleres i de la construcció. Per això,

la coalició PP-UM es presentà a les eleccions autonòmiques de 1991 amb la promesa de rebaixar la llei. Un cop varen aconseguir la victòria amb la majoria absoluta al Parlament de les Illes Balears, començaren els tràmits per modificar la Llei d'Espais Naturals.

El febrer de 1992 es posà en marxa la Plataforma en Defensa dels Espais Naturals amb més de 200 entitats inscrites i en la qual el GOB exercia de portaveu. Després d'una intensa campanya amb una multitud d'activitats reivindicatives en convocà una manifestació a Palma el 26 de novembre de 1992. Fou la manifestació ecologista més nombrosa celebrada fins al moment amb una participació d'entre 20.000 i 30.000 persones.

Tanmateix, la pressió popular no va aconseguir tombar la voluntat de PP i UM que rebaixaren la Llei d'Espais Naturals el 22 de desembre de 1992.

III. MOBILITZACIONS CIUTADANES I INICIATIVES LEGISLATIVES POPULARS

La iniciativa legislativa popular ha estat emprada en quatre ocasions per part de mobilitzacions ciutadanes sempre en l'àmbit del medi ambient. Tres de caràcter proteccionista i una en contra de la protecció d'un espai.

La primera iniciativa legislativa popular fruit d'una mobilització ciutadana va ser impulsada per part de diversos grups que consideraven excessiva la protecció marítima del parc nacional de l'arxipèlag de Cabrera el 1991.

La protesta va ser encapçalada per l'Asociación de Instalaciones Náuticas de Balears que començà una campanya amb els lemes "Ecología para el hombre" i "Navegación libre y responsable".

Els mobilitzats es negaven a deixar de navegar a Cabrera i consideraven que la protecció aprovada perjudicaria greument la indústria turística. Varen presentar les seves reivindicacions a les principals autoritats illenques.

L'estiu de 1991, la situació es crispà amb el boicot que protagonitzaren algunes embarcacions contra les restriccions de fondeig que havien imposat les autoritats estatals. L'enfrontament arribà fins al punt que alguns sectors volgueren que s'implicàs la Casa Reial i el president del govern central Felipe González.

El Partit Popular prengué la bandera de la protesta de la mà del batle de Lluçmajor Gaspar Oliver i recomanà als clubs nàutics que presentassin una iniciativa legislativa popular al Parlament de les Illes Balears el 1992.

Per contrarestar els intents de desprotecció, Greenpeace envià 27.000 cartes de suport a les restriccions al Ministeri d'Agricultura.

La iniciativa legislativa popular aconseguí sumar 12.000 signatures. El parlament balear la prengué en consideració i l'elevà al Congrés dels Diputats on va ser rebutjada.

Una segona iniciativa legislativa popular va ser la impulsada per la Plataforma contra la Incineradora de Son Reus que volia evitar la instal·lació d'aquesta infraestructura a Palma.

La proposta intentava fer canviar de postura dels partits que fins a aquell moment s'havien pronunciat a favor de la incineradora. És a dir, PP, PSOE i UM.

La iniciativa legislativa popular havia d'aconseguir 10.000 signatures de residents a les Illes Balears majors de 18 anys en tres mesos per poder arribar a la cambra balear. Només en el primer cap de setmana s'havien assolit les 1.000 signatures, en les dues primeres setmanes ja s'havien assolit les 10.000 necessàries i al final del període s'havia arribat a les 30.300 signatures.

El 3 de novembre de 1994, el president del GOB Mallorca Francesc Avellà defensà la ILP des de la tribuna d'oradors del Parlament de les Illes Balears. Els arguments que defensà perquè els legisladors aprovessin una normativa contra la incineració foren de tipus econòmic, medi ambiental i de salut.

Tanmateix, la iniciativa fou rebutjada amb els vots de PP, PSOE, UM i un trànsfuga del PSOE, votaren a favor els cinc diputats del PSM i el diputat dels independents d'Eivissa s'abstingué.

Les dues darreres iniciatives legislatives populars sorgiren en un període àlgid de mobilitzacions ciutadans com foren les protestes contra la política urbanística i d'infraestructures que dugueren a terme PP i UM entre 2003 i 2007.

El setembre de 2005, la campanya Salvem Mallorca, impulsada pel GOB per aglutinar les diferents plataformes ecologistes de caràcter local que havien sorgit, anuncià la intenció de presentar una iniciativa legislativa popular a fi "d'aturar noves agressions territorials". La iniciativa volia tractar temes territorials i ambientals, especialment aspectes sobre construcció d'autopistes i autovies, camps de golf, parcs temàtics, ports esportius, ampliacions d'aeroport, grans instal·lacions sanitàries dins sòl rústic, parcs naturals, creixement urbanístic, etc.

La proposició de llei, presentada a l'octubre, proposava bàsicament no permetre la construcció i ampliacions d'aeroports; impedir les declaracions d'interès general per a camps de golf, centres comercials i d'oci i parcs temàtics. També, els promotors volien la modificació de la Llei de Carreteres

a fi de no permetre la construcció d'autopistes i autovies i canviar la Llei de Ports per no permetre la construcció de ports esportius ni fer grans ampliacions.

Igualment, es consignaven mesures per protegir els espais naturals recuperant l'àmbit dels parcs naturals de Cala d'Hort (Eivissa) i de Llevant (Mallorca) i protegint el Salobrar de Campos i els Amunts d'Eivissa i la totalitat de la Serra de Tramuntana. Finalment, la iniciativa proposava protegir l'entorn del monestir de la Real (Palma), amb un radi de 500 metres.

El text era una compilació de la gran majoria dels conflictes que havien sorgit des de la formació del pacte d'estabilitat entre PP i UM i per donar sortida a les reivindicacions de les plataformes que havien aparegut arreu de Mallorca. Tanmateix, el Partit Popular gaudia de majoria absoluta al Parlament de les Illes Balears i per tant la proposta es trobava destinada, només, a servir d'aglutinador en favor d'un objectiu comú de la diversitat de mobilitzacions que tenien lloc en aquell moment.

Per donar suport a la iniciativa, la campanya organitzà una festa reivindicativa el 23 d'octubre de 2005 a Santa Maria del Camí, on, segons l'organització hi passaren unes 25.000 persones durant les set hores de festa.

Tanmateix, el domini que exercia el PP a la Mesa del Parlament gràcies a la representació rebuda a les eleccions de 2003 serví per impedir que s'admetés a tràmit la iniciativa legislativa popular.

El principal argument per aturar la proposició es fonamentà en la diversitat temàtica de la llei i pel fet de derogar una llei aprovada en la mateixa legislatura.

La Plataforma Salvem Mallorca anuncià que presentaria en els pròxims mesos una nova iniciativa legislativa popular sobre el mateix tema.

El febrer de 2006 es presentà una nova proposició de llei però, en aquest cas, només centrada en la modificació de la legislació urbanística. La Mesa del Parlament admeté a tràmit la proposta i començà el procés de recollida de signatures.

A començament de març, coincidint amb les primeres signatures, es féu pública una llista personalitats mallorquines que donaven suport a la iniciativa amb la seva signatura. Després de dos mesos i mig, el nombre de suports ja havia arribat a les 34.000. Però de nou, la majoria absoluta del PP al Parlament de les Illes Balears rebutjà la iniciativa legislativa popular presentada pel GOB i les plataformes.

IV. MOBILITZACIONS CIUTADANES I ELECCIONS AUTONÒMIQUES

Les majories al Parlament de les Illes Balears van canviant cada quatre anys des de 1999 del centreesquerra al centredreta. Generalment, o bé governen els anomenats Pactes de Progrés o el PP amb majoria absoluta. El tomb de governs conservadors cap a governs progressistes s'atribueix, també des de 1999, a la mobilització electoral posterior a un període intens de mobilització ciutadana. Aquest procés hauria tengut lloc a les eleccions autonòmiques de 1999, 2007 i 2015.

Els darrers anys del segle XX, a Mallorca es debatia si el model a seguir era la proliferació d'urbanitzacions per poder vendre els habitatges a ciutadans d'Europa central i del nord perquè fossin la seva segons residència.

El 12 de novembre de 1998 s'organitzà a Palma una manifestació amb el lema "No més urbanitzacions" que reuní entre 20.000 i 30.000 persones. La marxa aconseguí una participació molt transversal amb el suport de múltiples entitats de la societat civil i amb l'assistència de centenars de persones de la resta de Mallorca que havien acudit a Palma per reclamar més protecció del territori i mostrar-se en contra la política duita a terme per part del PP.

A les eleccions autonòmiques de 1999, el PP perdé la majoria absoluta i gràcies a l'acord entre els partits d'esquerra i UM es conformà el primer Pacte de Progrés al Govern de les Illes Balears.

El 2003, el PP recuperà la majoria absoluta al Parlament de les Illes Balears i, juntament amb UM, començà una política urbanística i d'infraestructures que, com hem vist, provocà una important contestació per part de plataformes i campanyes de mobilització ciutadana.

A començament de l'any 2004 es constituí la Plataforma Qui estima Mallorca no la destrueix que el 14 de febrer convocà una manifestació a Palma que s'oposava, entre altres mesures, a diversos projectes de construcció d'autopistes. La marxa fou la mobilització ecologista més gran organitzada fins al moment amb una assistència d'unes 45.000 persones.

Tal com escrivia la periodista Nekane Domblás al diari *Última Hora* el 22 de març de 2004:

"Para sorpresa de muchos escépticos, entre ellos unos cuantos dirigentes del GOB, la manifestación del sábado pasado fue un éxito sin precedentes en la historia política de Mallorca [...] A la vista de las declaraciones de Joan Flaquer como la de la consellera d'Obres Públiques, Mabel Cabrer, la manifestación no tendrá ninguna consecuencia. [...] Lo dijo Gabriel

Cañellas⁴ en su momento y el actual Govern defiende la misma teoría: ninguno de los que acudieron a la manifestación ha votado al PP o tiene intención de hacerlo”.

En la mateixa línia es formà la plataforma Salvem Mallorca al 2005 que, com s’ha desenvolupat més amunt, presentà dues iniciatives legislatives populars al Parlament de les Illes Balears. Poques setmanes abans de les eleccions autonòmiques, el 18 de març de 2007, es va tenir lloc la demostració ecologista més gran que hi ha hagut fins al moment a les Illes Balears, superant la de 14 de febrer de 2004. Darrere del lema “Prou destrucció: Salvem Mallorca” marxaren unes 50.000 persones pels carrers de Palma.

El periodista Miquel Payeras publicava un article al diari *Ultima Hora* el 19 de març de 2007 en què afirmava que:

“Se entiende que los convocantes de la manifestación se sintieran protocolariamente obligados a decir que no iban en contra de ningún partido en concreto sino a favor de la preservación del territorio. Sin embargo, ni a uno solo de los manifestantes que formaron la mayor movilización por el territorio jamás vista en las islas se le escapaba el objetivo de su protesta: el PP. [...] Pero la más clara responsabilidad del Govern, que es quien ha impuesto ese diseño de infraestructura a costa no sólo del territorio sino de la mayoría social que pierde calidad de vida y no obtiene ni un solo beneficio. Un modelo cuya crítica social podría ser el factor desencadenante de una menor abstención progresista que, además por primera vez, tiene ofertas electorales que concentran el voto en lugar de dispersarlo como hasta hora”.

A les eleccions autonòmiques de 2007, el PP perdé la majoria absoluta i, com ja havia passat 8 anys enrere, l’acord entre UM i els partits d’esquerra permeté que es formàs el Segon Pacte de Progrés al Govern de les Illes Balears.

El darrer període en què les mobilitzacions ciutadanes han tengut una repercussió en un tomb electoral va ser la legislatura 2011-2015.

⁴ Gabriel Cañellas Fons (Palma, 1941) és un expolític mallorquí que presidí el Govern Balear entre 1983 i 1995 per AP, primer, i PP, després. La seva etapa de govern és coneguda com el canyellisme, un estil de fer política basat en un regionalisme eminentment folklòric sense cap tipus de reivindicació nacional només defensant l’adaptació dels postulats o mesures estatals a la realitat illenca. Va haver de dimitir al 1995 a causa del cas de corrupció del Túnel de Sóller.

El PP assolí una àmplia majoria absoluta a les eleccions autonòmiques de 2011. Una de les primeres mesures polèmiques que adoptà va ser la reforma de la Llei de Funció Pública que rebaixava de mèrit a requisit el coneixement de llengua catalana per als funcionaris de l'administració pública balear.

Tot d'una començaren diverses campanyes de mobilització ciutadana contra aquesta decisió, la majoria encapçalades o sota la protecció de l'Obra Cultural Balear.⁵ El 25 de març de 2012 va tenir lloc a Palma una manifestació que agrupà més de 20.000 persones darrere del lema "Sí a la nostra llengua".

La mobilització en contra del canvi de la Llei de Funció Pública se superposà i fou substituïda pel que ha estat fins ara la protesta més important de la història de les Illes Balears: la lluita dels docents.

L'enfrontament entre el Govern del PP i els mestres i professors de les Illes esclatà a causa de la política educativa de l'executiu balear i especialment per mor del Decret de Tractament Integral de Llengües (Decret TIL).⁶

Les activitats reivindicatives i de protesta foren contínues entre 2012 i 2015. Tanmateix les dues més destacades varen ser una vaga indefinida i la manifestació contra un Govern de les Illes Balears més important de la història.

Entre el 16 de setembre i el 5 d'octubre de 2013 va tenir lloc una vaga indefinida de mestres i professors en contra de la política educativa del Govern de les Illes Balears amb un seguiment massiu. En aquest període va tenir lloc simultàniament una manifestació a Palma, Maó i Eivissa que reuní unes 100.000 persones amb el lema "Contra la imposició, defensem l'educació" convocada pels sindicats de l'ensenyament, l'Assemblea de Docents⁷ i diverses entitats que agrupen pares i mares d'alumnes.

⁵ Entitat fundada al 31 de desembre de 1962 per un grup de 31 socis fundadors — entre els quals, Josep Capó, Guillem Colom, Josep Maria Llompart, Miquel Forteza i Pinya, Miquel Fullana i Llompart, Miquel Marquès i Bernat Vidal— gràcies a una iniciativa del filòleg menorquí Francesc de Borja Moll, amb l'objectiu de promoure la llengua i la cultura pròpies. Actualment és la principal entitat cultural de Mallorca.

⁶ Decret 15/2013, de 19 d'abril, del Govern de les Illes Balears que regulava l'ensenyament dels centres educatius instroduint un sistema en què s'impartien, aproximadament un terç de les matèries en català, un terç de les matèries en castellà i un terç de les matèries en anglès.

⁷ Col·lectiu de mestres i professors que es constituí a principis del 2013 per tal d'oposar-se a les polítiques educatives del Govern Balear dirigit per José Ramón Bauzá. Entre les seves reivindicacions hi havia la retirada del decret de TIL, del projecte de decret de Convivència i de la llei de símbols, la millora de les beques de transport i

La mobilització ciutadana que havia tengut lloc des de 2012 va expressar-se a les eleccions autonòmiques de 2015 amb una pèrdua de diputats important per part del PP i amb el creixement de partits d'esquerres que permeté un nou tomb electoral i la formació del Tercer Pacte de Progrés al Govern de les Illes Balears.

V. CONCLUSIONS

Des del començament de la comunitat autònoma de les Illes Balears el 1983, les mobilitzacions ciutadanes més importants han tengut el Parlament de les Illes Balears i el Govern que hi ret comptes com les principals institucions de referència a l'hora de dirigir la protesta o d'assolir els seus objectius.

Al llarg dels més de trenta anys de vida política autonòmica, s'ha format una cultura de la mobilització pròpia en què els agents dels moviments socials han intentat aconseguir les seves demandes per diverses vies. Aquestes han estat la interacció amb l'aritmètica parlamentària trencant els blocs establerts d'una majoria de govern conservadora, el plantejament d'iniciatives legislatives populars o l'establiment d'un estat de l'opinió pública propici a un tomb electoral a favor de partits polítics més propers als seus interessos.

Així doncs, les campanyes de mobilització ciutadana han estat uns agents públics de primer ordre en la vida política de les Illes Balears. Aquest fet és especialment clar durant els governs de caràcter conservador fins al punt que s'atribueixen les derrotes electorals del PP als comicis de 1999, 2007 i 2015 a les campanyes intenses en contra de les seves polítiques.

Durant gran part del període autonòmic, va ser el moviment ecologista l'agent motor de la mobilització ciutadana, essent aquest un cas únic en el context espanyol i de l'Europa del Sud. Així i tot, durant la darrera legislatura ha estat la qüestió lingüística aquella ha tengut preeminència sobre la resta de temes reivindicats per les campanyes de mobilització ciutadana.

menjador, la recuperació de les plantilles i de les ràtios anteriors a les retallades, les substitucions immediates de les baixes, la remuneració total de les baixes, el pagament dels mesos de juliol i agost als interins i d'altres millores laborals i salarials.

VI. BIBLIOGRAFIA

- AMER, J. *Turisme i política. L'empresariat hoteler de Mallorca*. Palma: Edicions Documenta Balear, 2006.
- FERNÁNDEZ, J. *El ecologismo español*. Madrid: Alianza Editorial, 1999.
- GRUP PARLAMENTARI PSM-EMM. *Els debats de Cabrera*. Palma: Grup Parlamentari PSM-EEM, 1989.
- GUERRERO, M. *Bauzà contra l'escola. Un crim imperfecte*. Palma: Lleonard Muntaner, editor, 2015.
- LLAUGER, M. A. "El ecologismo político en las Islas Baleares". VALENCIA SAIZ, Á. *La izquierda verde*. Barcelona: Icaria, 2006, p. 221-224.
- MARIMON, A. "L'autonomia balear (1983-2003)". BELENGUER, E. (dir.). *Història de les Illes Balears. Volum III. Del segle XVIII borbònic a la complexa contemporaneïtat*. Barcelona: Edicions 62, 2004, p. 397-446.
- MARIMON, A. i SERRA, S. (dir.). *Diccionari de partits polítics de les Illes Balears (1900-2008)*. Palma: Lleonard Muntaner, editor, 2012.
- MARTÍ, T. *La Revolta dels Enllaçats. Crònica de la major mobilització a favor de la llengua catalana a les Illes Balears*. Palma: Lleonard Muntaner, editor, 2014.
- MAYOL ARBONA, G. *Les mobilitzacions ciutadanes a Mallorca durant l'etapa autonòmica (1983-2013) en defensa del territori, els drets socials, la llengua i l'autogovern*. Universitat de les Illes Balears: tesi doctoral, 2017.
- MAYOL, J. *Autonomia i medi ambient*. Palma: Edicions Documenta Balear, 2005.
- MORLÀ, T. "Cronologia del conflicte educatiu a les Balears". PASTOR, J. i ROJAS, N. (ed.). *Anuario del conflicto social de 2013*. Barcelona: Publicacions de la Universitat de Barcelona, 2014, p. 839-842.
- PAYERAS, M. (dir.). *Memòria Viva. Mallorca des de la mort de Franco fins avui 1975-1995*. Palma: Promomallorca, 1995.
- RAYÓ, M. *El moviment ecologista a Balears*. Palma: Edicions Documenta Balear, 2004.
- SERRA BUSQUETS, S. (coord.). *El segle XX a les Illes Balears. Estudis i cronologia*. Palma: Edicions Cort, 2000.
- SERRA BUSQUETS, S. "Sistema autonòmic de l'Estat espanyol des de la perspectiva electoral". PUIGSERVER POU, R.; RIPOLL GIL, E. i SERRA BUSQUETS, S. (ed.). *Cultura, societat i política a la Mediterrània contemporània. Miscel·lània d'homenatge al professor Miquel Duran Pastor: XIV Reunió de la Xarxa Mediterrània d'Història Cultural*. Palma: Institut d'Estudis Baleàrics, 2013, p. 351-398.

SERRA, S. i DURAN, M. (coord.). *Les Illes Balears, un ésser viu. 25 anys d'autogovern (1983-2008)*. Palma: Institut d'Estudis Autonòmics, 2008.

EL CONTROL PARLAMENTARIO EN LAS JUNTAS GENERALES DE BIZKAIA. 1979-2015. PRIMEROS DATOS

EDUARDO J. ALONSO OLEA

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)

*Grupo Prosoparlam**

INTRODUCCIÓN

El objetivo de nuestro trabajo es apuntar al papel de control sobre la Diputación Foral de Bizkaia ejercido por las Juntas Generales de Bizkaia a través de las preguntas y cuestiones dirigidas a los distintos departamentos de la Diputación.

En el debate sobre si las Juntas Generales son o no son órganos parlamentarios hay un factor, tradicional en la labor parlamentaria, como es el control de la actividad ejecutiva; pues bien, ese papel en efecto se ha cumplido desde las Juntas Generales desde su recuperación en 1979. Otro problema es que las Juntas, como veremos, dentro de la “escala normativa” ocupen un escalón igual al resto de la administración local, es decir, a efectos formales aprueben reglamentos y no Leyes, por lo que se sigue discutiendo si son o no órganos legislativos¹. Sin embargo, como veremos, una vertiente del problema es la formal y otra la del contenido.

Por ello abordaremos, a lo largo de estas legislaturas, un análisis cuantitativo sobre las preguntas circuladas a la Diputación y cualitativo en el sentido de ver a qué Departamentos Forales han ido dirigidas con preferencia y/o sobre qué temas o ámbitos en la medida en que a lo largo de

* Grupo de investigación del sistema universitario vasco. Ref. IT658-13.

¹ Vid. Pablo LUCAS VERDÚ, “Consideraciones político-constitucionales sobre el Parlamento Vasco y las Juntas Generales tras la Constitución”, en *Jornadas sobre Cortes, Juntas y Parlamentos del Pueblo Vasco*. San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 1988.

estos años el organigrama foral ha tenido diversos cambios y, por lo tanto, una simple relación con los departamentos puede llevar a equívocos o confusiones. Para concretar, y como una primera aproximación, analizaremos los datos del periodo 1999-2003, el VI Mandato. El proyecto culminará con el análisis de los datos desde 1979, pero aquí presentamos un avance de resultados.

I. LAS JUNTAS GENERALES DE BIZKAIA

El origen de las Juntas Generales de Bizkaia se remonta a la Edad Media, cuando alrededor de las Juntas de Gernika se fueron concentrando las reuniones de las Juntas de las merindades como la de Durango (que se reunía en Gerediaga) o la de las Encartaciones, basadas en concejos, en Avellaneda. Con el tiempo, desde el siglo XVI fueron, concentrándose en las Juntas Generales de la Tierra Llana que se reunían en Gernika, cada dos años. Se llamaban «Juntas», en plural, porque la congregación de los procuradores junteros designados por las villas, alcaldías y valles duraba varios días, conformando cada día de reunión o congregación una «Junta» o «ayuntamiento». Y se llamaban «Generales» porque resultaban unas reuniones abiertas a todo tipo de asuntos, donde los procuradores podían presentar sus propios temas a la consideración del conjunto de los representantes municipales.

En las Juntas no sólo estaban representados los distintos territorios que configuraban el Señorío de Bizkaia (Tierra Llana, Duranguesado, Encartaciones y las Villas y Ciudad de Orduña) sino que además desde el siglo XVI estaba presente, como otro elemento del régimen foral, el Corregidor, el representante real, salvo en Álava cuya función la ejercía el Diputado General. Luego, las Anteiglesias enviaban a sus representantes, apoderados, que eran el núcleo de las Juntas, (por lo general lo eran sus Alcaldes)².

Las Juntas Generales de Bizkaia, desde el siglo XVI, adoptaron un ritmo bienal, reuniéndose en Gernika, con la fórmula tradicional de “so el árbol de Gernika” y además de discutir asuntos económicos –esencialmente el sostenimiento del Señorío y las peticiones de fondos del monarca– elegían a los Diputados Generales de ambos bandos, oñacino y gamboino, que se

² Vid. M^a Rosa AYERBE IRIBAR, “Las Juntas Generales vascas. En defensa de la foralidad y de los derechos históricos,” *Ivs Fvgit*, n.º 15, 2007-2008 (2007).

sucedían en el bienio. Desde el siglo XVII se tomó por costumbre hacer la reunión el 31 de julio, día de San Ignacio de Loyola³.

Desde finales del siglo XVIII las Juntas, y en general todo el entramado foral, tuvo crecientes problemas para mantener su excepcionalidad⁴, problemas que se acrecentaron desde el momento en que en el siglo XIX el Estado en España se fue organizando desde parámetros liberales basados en un texto constitucional⁵. En la tradición constitucional española los regímenes excepcionales, hasta la de 1978, fueron directamente ignorados por lo que no es difícil de entender que un régimen foral como el del País Vasco, tuviera crecientes problemas de convivencia con el régimen constitucional⁶.

Las Juntas Generales desaparecieron en 1877 (en mayo las de Bizkaia y a finales de ese año las de Gipuzkoa y Álava), por un decreto de Antonio Cánovas del Castillo, pero eso no significó ni mucho menos la instauración del régimen común, sino que, tras un proceso de negociación entre las Diputaciones y el gobierno se estableció un régimen económico administrativo propio conocido como Concierto Económico⁷ por el que las Diputaciones mantuvieron su propio sistema tributario y una amplia

³ Vid. Dario de AREITIO, *El Gobierno Universal del Señorío de Vizcaya. Cargos y personas que los desempeñaron. Juntas, Regimientos y Diputación*, Bilbao: 1943.

⁴ Vid. Juan José LABORDA, *El Señorío de Bizkaia. Nobles y Fueros (c. 1452-1727)*, Madrid: Marcial Pons, 2012. Gregorio MONREAL ZIA, "La institucionalización pública y la especificidad de las Juntas Generales," *Revista internacional de los estudios vascos /Eusko ikaskuntzen nazioarteko aldizkaria/Revue internationale des études basques/International journal on Basque studies, RIEV* 41, n.º 2 (1996).

⁵ Bartolomé CLAVERO, *Fueros vascos. Historia en tiempo de constitución*, Barcelona: Ariel, 1985.

⁶ Joseba AGIRREAZKUENAGA, *Vizcaya en el siglo XIX: las finanzas públicas de un estado emergente*, Bilbao: UPV, 1987. Coro RUBIO POBES, *Revolución y tradición. El País Vasco ante la Revolución liberal y la construcción del Estado español, 1808-1868*, Madrid: Siglo XXI, 1996. Santiago LARRAZÁBAL BASÁÑEZ, *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos vascos*, Oñati: IVAP, 1997. Aunque no se trata de una historia de las Juntas, en la Historia de la Diputación de Bizkaia se pasan revista a los principales conflictos entre la Monarquía y el entramado foral. Vid. Joseba AGIRREAZKUENAGA, ALONSO OLEA, Eduardo J., ed. *Historia de la Diputación Foral de Bizkaia. 1500-2014*. Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, 2014.

⁷ Eduardo J. ALONSO OLEA, *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un Derecho histórico*, Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 1995.

capacidad de autoadministración sin ningún control externo, ni de las Juntas -como decimos abolidas junto con las Diputaciones Forales- ni desde el Estado (ni por el Gobernador Civil ni por el Ministerio de Gobernación o Tribunal de Cuentas). En definitiva, entre 1877 y 1937, en que el Concierto fue derogado para Vizcaya y Gipuzkoa, las Diputaciones fueron corporaciones organizadas de la misma manera que las demás del Estado, configuradas desde diputados provinciales elegidos de la misma forma que en el resto del Estado por elecciones bianuales, pero que tuvieron una autonomía desconocida antes o después⁸. En definitiva, sostuvieron un marco de actuación sin control externo, aunque no faltaron iniciativas para que de alguna forma se produjera una fiscalización externa de su actividad, y sobre todo de sus cuentas y presupuestos, pero eso sí, no desde el Gobierno⁹.

En definitiva, por lo tanto, las Diputaciones fueron las gestoras del resto de foralidad que se organizó desde el Concierto. Con el tiempo mucha de la normativa emanada de las Juntas Generales antes de su abolición cayó en desuso y fue sustituida por reglamentación de la Diputación, como única forma de actualizarla. Estos cambios afectaron a algunos aspectos de la administración, como el control de las cuentas y presupuestos municipales que se basó en un Reglamento aprobado por las Juntas en 1868 y que la Diputación modernizó por medio de su propio reglamento en 1899¹⁰. Incluso

⁸ Eduardo J. ALONSO OLEA, *Continuidades y discontinuidades de la administración provincial en el País Vasco. 1839-1978. Una «esencia» de los Derechos Históricos*, Oñati: IVAP, 1999.

⁹ Hubo varios momentos en que se trataron de reconstituir unas Juntas o un organismo similar que, sobre todo, se dedicase al control económico de las Corporaciones vascas, pero sólo se pudieron constituir un remedo de Juntas, una Junta de Hermandades en Álava, desde 1908 con escasas, más bien, nulas capacidades fiscalizadores, quedando como simple órgano consultivo. *Vid.* Eduardo J. ALONSO OLEA, "Los proyectos de reinstauración de las asambleas representativas por las Diputaciones provinciales (1876-1937)," en *Contributions to European Parliamentary History. Studies presented to the International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions*, ed., J. Agirreazkuenaga, M. Urquijo. Bilbao: Juntas Generales de Bizkaia, 1999. Ignacio ARANA PÉREZ, "Las Juntas de Procuradores de Hermandades de Álava, 1909-1927," en *Los Derechos Históricos vascos* Oñate: IVAP, 1988.

¹⁰ DIPUTACIÓN DE VIZCAYA, *Reglamento para la imposición y recaudación de los Arbitrios Municipales de la Provincia de Vizcaya*, Bilbao: Impr. Provincial, 1899. En Gipuzkoa, el reglamento es del año anterior, DIPUTACIÓN DE GUIPÚZCOA, *Instrucción para la formación de presupuestos y cuentas municipales*, San Sebastián:

en el derecho civil vizcaíno, otra peculiaridad por cuanto hay un derecho privado foral vizcaíno regulado desde las Juntas, no fue modernizado, y escasamente, hasta los años cincuenta, ya en pleno franquismo¹¹.

En 1937, como hemos indicado, el Concierto Económico fue abolido con Bizkaia y Gipuzkoa¹², y continuó en Álava donde fue renovado en 1952 y en 1976. Un elemento importante, y como veremos determinante para la recuperación de las Juntas, fue el motivo que se adujo en su momento para tal derogación. Es muy conocido este decreto porque, de forma inédita en la normativa, se justificó en el preámbulo del decreto la abolición del Concierto porque:

Olvidando muchísimos de los favorecidos por el Concierto esta prodigalidad que les dispensó el Poder público, se alzaron en armas en Guipúzcoa y Vizcaya contra el Movimiento Nacional iniciado el 17 de julio último, correspondiendo así con la traición a aquella generosidad excepcional, sin que los constantes requerimientos realizados en nombre de España para hacerles desistir de su actitud, lograsen el efecto pretendido¹³.

II. LA RECUPERACIÓN DE LAS JUNTAS GENERALES DEL PAÍS VASCO

Antes de entrar en materia, vamos a explicar el proceso, aunque sea de forma rápida, de recuperación de las Juntas Generales vascas, ya en nuevos parámetros constitucionales. En todo caso, hay que aclarar que las Juntas Generales no son realmente fruto de la democracia, aunque en su organización actual así es, sino que deriva de los estertores del régimen de Franco.

En efecto, desde la derogación del Concierto, con el tenor que hemos indicado haciendo referencia a la traición de las dos provincias, las Diputaciones afectadas, con mayor o menor énfasis o insistencia, primero

Impr. provincial, 1898. El de Álava fue unos años anterior *vid.* DIPUTACIÓN DE ÁLAVA, *Instrucción sobre impuestos provinciales y municipales*, Vitoria: Impr. de la Diputación de Álava, 1884.

¹¹ Adrián CELAYA IBARRA y Manuel ALBALADEJO, *Comentarios al Código civil y compilaciones forales. Tomo XXVI: Compilación de Vizcaya y Álava*, Revista de Derecho privado, Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1978.

¹² Decreto de 23 de junio de 1937. *BOE*, 24 de junio de 1937, n.º 247.

¹³ Decreto de 23 de junio de 1937. *BOE*, 24 de junio de 1937, n.º 247, p. 204.

hicieron gestiones para eliminar el preámbulo del Decreto, que era claramente ofensivo para las provincias. En el seno de la Diputación guipuzcoana esas gestiones comenzaron a los pocos días de la publicación de decreto, en Bizkaia fueron algo más tardías, pero desde mediados de los años cuarenta, con distintos medios y poco efecto, se formularon diversas gestiones para eliminar, por lo menos el preámbulo¹⁴.

Esas gestiones se retomaron en 1964, con ocasión de los fastos de los “25 años de paz” ya que, como se decía en una carta enviada a Franco por el Presidente de la Diputación vizcaína” que pasados ya un cuarto de siglo del final de la guerra era ya hora de eliminar un preámbulo que acusaba de traición a dos provincias, lo que se podía explicar por el calor del conflicto bélico en 1937, pero que ya en 1964 con el régimen y asentado no tenía ninguna justificación.

Las gestiones no fueron fáciles porque se chocaba con la natural resistencia de los elementos más conservadores del franquismo, y además, podía generar, como lo hizo, un problema derivado. Si se eliminaba el preámbulo del Decreto de 1937, ¿cómo se iba a justificar el resto del decreto? Se tenía el temor, no infundado, de que tras el preámbulo le siguiera el propio Decreto. Así en 1966, tras mucho meditarlo, se anunció por Manuel Fraga, entonces Ministro de Información y turismo, a la salida de un Consejo de Ministros celebrado en San Sebastián, que *sine die*, se eliminaría ese preámbulo, pero también advirtió que ello no traería consigo, ni mucho menos, la derogación del Decreto en sí mismo. El preámbulo fue derogado en 1968, y como es fácil deducir, la siguiente oleada de gestiones se dirigió a eliminar del propio Decreto.

Como telón de fondo de estas gestiones no hay que olvidar que la agitación política y social en el país Vasco no hizo más que incrementarse: huelgas en 1962, comienzo de la actividad terrorista de ETA en 1968, con una sucesión de estados de excepción, que a su vez eran causa y consecuencia de más descontento, mientras que un franquismo –como el propio Franco– en proceso de descomposición no era capaz, salvo con la utilización de la mera represión, de atajar el problema.

Así las cosas, se plantearon diversas medidas tímidas por lo demás para aquietar el clima político del País Vasco. Una de ellas, fue conceder algún

¹⁴ Eduardo J. ALONSO OLEA, “El largo camino para la recuperación del Concierto Económico de Vizcaya y Guipúzcoa. 1968-1981,” en *Historia de la transición y consolidación democrática en España. 1976-1986*, ed. TUSELL, Javier et al. Madrid: UNED- UAM, 1995.

tipo de descentralización administrativa para calmar en lo posible el deseo de autonomía que se destilaba del creciente descontento por la ineficacia de la administración central y la falta de infraestructuras (carreteras, vivienda, servicios urbanos como saneamientos, electricidad, teléfono,...).

El proyecto se concretó a consecuencia de la moción presentada por el procurador en Cortes Juan M^a Araluce Villar, al tiempo Presidente de la Diputación de Guipúzcoa, proponiendo un régimen especial para las provincias de Bizkaia y Gipuzkoa. La ocasión la brindó la elaboración y discusión del Proyecto de Ley de Base del Estatuto del Régimen Local, de 31 de mayo de 1974. En su disposición final 2.^a aparecía el reconocimiento de la especial situación de Álava y Navarra. Juan M^a Araluce, propuso, aprovechando el reconocimiento de la situación alavesa, hacerlo extensivo a Bizkaia y Gipuzkoa, “estableciéndose el principio de equiparación administrativa de las tres provincias”¹⁵.

Tras muchas dilaciones, marchas y contramarchas, puesto que el tema era delicado cerca de Franco, que al parecer se mostraba rotundamente contrario, en el Consejo de Ministros del 7 de noviembre de 1975, el Consejo de Ministros aprobó un Decreto por el que se creaba una Comisión Especial para el establecimiento de un régimen administrativo en Vizcaya y Guipúzcoa.

El Decreto del Ministerio de Gobernación, con fecha de 7 de noviembre de 1975¹⁶, formaba una Comisión, en el seno del Instituto de Estudios de Administración Local, para la implantación de un régimen administrativo especial en Vizcaya y Guipúzcoa, sin perjuicio del contenido de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local de ese mismo año. Estaría formada por procuradores en Cortes, Consejeros Nacionales del Movimiento, Corporaciones locales y tenía un plazo de seis meses para pasar al Ministerio de Gobernación, y al Gobierno, su informe.

No nos vamos a detener en el funcionamiento de la Comisión¹⁷ sino que nos interesan más sus conclusiones. En efecto, en sus conclusiones, además de establecer unos principios de descentralización sobre todo en el espacio

¹⁵ J. M^a. DE ARALUCE. Enmienda al Proyecto de Ley de Base del Estatuto del Régimen Local. 3 de julio de 1974. AADV (Archivo Administrativo de la Diputación de Bizkaia) Secretaría general, 2680-1.

¹⁶ BOE 3 de diciembre de 1975, n.º 290, p. 25176.

¹⁷ Un análisis más amplio se encuentra en ALONSO OLEA, *Continuidades y discontinuidades de la administración provincial en el País Vasco. 1839-1978. Una «esencia» de los Derechos Históricos*.

del gasto público, se recuperaba la idea de que debería haber alguna institución desde la que emanara la Diputación y estableciera, dentro de ciertos límites, un control de la Corporación.

El resultado inmediato de la actividad de esta Comisión, y del informe que redactó, fue el RDL de 4 de marzo de 1977 (*BOE* del 17) que instauró las Juntas Generales en Vizcaya y Guipúzcoa. Y vinculado a ella otro RDL de 30 de octubre de 1976 (*BOE* de 6 de noviembre) por el que se derogaba el Decreto de 23 de junio de 1937.

La vuelta de las Juntas Generales -en forma distinta de su formación definitiva tras las primeras elecciones municipales de 1979- estaba marcada por una organización con una fuerte representación municipal, aunque corregida con una cierta proporcionalidad. Sus funciones fundamentales eran la aprobación de los presupuestos y cuentas provinciales, conocer y censurar la gestión anual de la Diputación y su presidente y elegirlo. Su organización mereció lógicas críticas, pues se derivaba de unos Ayuntamientos todavía no democráticos y, por la proporcionalidad fijada, le daba un “desfasado trasfondo de la (...) operación centralista”¹⁸. Las Juntas de Álava, también disueltas en 1877, se recrearon en 1977 (RD de 2 de junio, *BOE* de 7 de julio) con taras semejantes en cuanto a la proporcionalidad y composición.

Estos intentos se vieron rápidamente superados por los propios acontecimientos. La Constitución de 1978, el Estatuto de Autonomía de 1979, el Concierto Económico de 1981 y la Ley de Territorios Históricos de 1983, van a marcar un nuevo marco de relaciones, no siempre fáciles, entre las Diputaciones, Gobierno autónomo y el Estado. En efecto, en diciembre de 1978 se aprobó la Constitución en cuya Disposición Adicional 1.^a se decía:

La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía¹⁹.

¹⁸ José Manuel CASTELLS ARTECHE, “La transición en la autonomía del País Vasco: de los regímenes especiales al Estatuto de Guernica”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 2 (1982), p. 39. Esta caracterización se relaciona con los problemas de legitimidad del Gobierno Suárez y del intento de “calmar con promesas de foralidad las radicales demandas de autonomía”, Javier CORCUERA ATIENZA, *Política y Derecho. La construcción de la autonomía vasca*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1991, p. 101.

¹⁹ Constitución de 1978. Disposición adicional 1.^a.

La Constitución además organizó un sistema, conocido como Estado de las autonomías, a resultas del cual fue aprobado el Estatuto de Autonomía del País Vasco en 1979.

Pero para entonces ya habían surgido unas renovadas Juntas Generales, puesto que, al hilo de la reforma municipal que culminó con la celebración de elecciones municipales en la primavera de 1979, se eligieron las Juntas de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa. Tras la aprobación de la Constitución vinieron las elecciones locales, pero antes de su celebración, por Real Decreto de 26 de enero de 1979²⁰ se reguló de nuevo la organización y funcionamiento de las Juntas Generales, ya sin representación corporativa sino con 90 apoderados elegidos junto con los concejales pero en urna distinta por sufragio universal, directo y secreto.

El 3 de mayo de 1979 se constituyó una nueva Diputación Foral de Bizkaia, presidida como Diputado General por José M^a Makua Zarandona. Faltaban dos días para el 102 aniversario de la abolición de la Diputación Foral de Bizkaia.

III. LAS JUNTAS GENERALES DEMOCRÁTICAS. 1979-2015

Como hemos indicado por el RD de 26 de enero de 1979 se reguló la organización y funcionamiento de las Juntas Generales de Bizkaia. La elección se hizo por medio de la agrupación de los distintos municipios en cuatro distritos (Bilbao, Durango, Gernika y Balmaseda). En total se eligieron 90 junteros, aunque en el desarrollo posterior de las Juntas se procedió a su disminución hasta los 51.

²⁰ Real Decreto de 26 de enero de 1979 26-1-1979, núm. 124/1979, de la Organización y Funcionamiento de las Juntas Generales de Vizcaya. *BOE* 27 de enero de 1979, n.º 24, pág. 2105. En 1983 se aprobó por las Juntas Generales de Bizkaia en sesión extraordinaria de 5 de enero de la Norma Foral de Organización de Juntas Generales y Diputación Foral, luego sustituida por la Norma Foral de 2 de marzo de 1984 de Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Bizkaia. En 1987 se aprobó la vigente Norma Foral 3/1987, de 13 de febrero, sobre Elección, Organización, Régimen y Funcionamiento de las Instituciones Forales del Territorio Histórico de Bizkaia. Anexo al *BOB* n.º 44, de 23 de febrero de 1987.

Cuadro 1. Elecciones forales. 1979-2015. N.º de junteros por partido.

	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
EAJ-PNV	40	26	16	21	20	17	22	23	22	23
EH Bildu / Bildu									12	11
PSE-EE	14	13	12	12	10	10	11	14	9	7
Podemos										6
PP / AP	--	4	1	4	9	10	10	8	8	4
EB-B / EPK	3	--	--	--	4	1	3	3	--	
Aralar							--	1	--	
EA			7	4	1	4	5	1		
ANV / EH / HB	19	6	10	8	5	9	--	1		
ICV-EHE					2	--				
EE	4	2	4	2						
CDS / UCD	10	--	1							
Total	90	51	51	51	51	51	51	51	51	51

Los resultados de las elecciones a las Juntas Generales de Bizkaia pueden consultarse en la página web del Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco, sección resultados electorales: <http://www.euskadi.net/q93TodoWar/q93ListadoResultadosFAcc.jsp?R01HNoPortal=true>.

Las renovadas Juntas Generales se reunieron el 28 de abril de 1979. Una vez comprobado que había quórum suficiente (estaban presentes 69 de los 90 apoderados que componían las Juntas), se leyó el resumen del acta de la sesión anterior, la última celebrada por las Juntas Generales de Bizkaia en la época foral, el 26 de abril de 1877.

Según lo previsto en el art. 11.2, se procedió a realizar la votación: en primera vuelta, ninguno de los candidatos obtuvo la mayoría absoluta, y en segunda votación, José María Makua, del Partido Nacionalista Vasco, fue elegido Diputado General de Bizkaia por mayoría simple. Tras ser elegido, pronunció un emocionado discurso²¹ y prestó juramento bajo el árbol de Gernika, siguiendo la fórmula utilizada en ese mismo lugar por el primer

²¹ Su texto íntegro puede ser consultado en BIZKAIKO FORU ALDUNDIA / DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA, *Lan Agiria (1979ko maiatzatik- 1979ko abendura) / Memoria (mayo de 1979 a diciembre de 1979)*, Bilbao: Bizkaiko Foru Aldundia / Diputación Foral de Bizkaia, 1980., págs. 51-59.

lehendakari del Gobierno Vasco, José Antonio de Aguirre y Lekube el 7 de octubre de 1936.

Las Juntas Generales aprobaron el 5 de enero de 1983 la Norma Foral de Organización de las Juntas Generales y de la Diputación Foral, que entró en vigor con la convocatoria de elecciones a Juntas Generales²². Esta Norma Foral fue la que estableció la nueva estructura de las instituciones y órganos forales del Territorio Histórico de Bizkaia, que eran, de acuerdo con la tradición histórica y según su art. 1.º, las Juntas Generales y la Diputación Foral, modernizando completamente su marco institucional, en el sentido en el que hoy lo conocemos. Las Juntas Generales son definidas como el máximo órgano de representación y participación del Territorio Histórico de Bizkaia, y se constituían en un auténtico órgano parlamentario pues elegían al Diputado General, aprobaban los Presupuestos y controlaban a la Diputación Foral (art. 4). Dictaban también disposiciones de carácter general, denominadas Normas Forales, con rango superior a los Decretos de la Diputación Foral (art. 5).

Sus competencias venían desarrolladas en el art. 6.º y entre ellas destacan: la aprobación de los Presupuestos, los Planes Forales de Obras y Servicios, la regulación de los tributos locales, la tutela financiera sobre las corporaciones locales, la aprobación de planes sectoriales, la organización y división político-administrativa del Territorio Histórico o la alteración de las demarcaciones municipales. También les competía la ratificación de las propuestas de la Diputación Foral en caso de asunción de competencias por el Territorio Histórico, la cesión de competencias a las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y la celebración de convenios. Se preveía también la organización de las Juntas en Pleno y Comisiones, el sistema de funcionamiento y acuerdos, etc.

En febrero de 1987 las Juntas reformaron su propio sistema de elección y organización, ya que en virtud de lo establecido en los arts. 37.3.a) y 37.5 del Estatuto de Autonomía y el art. 7.a.1º del texto entonces vigente de la Ley de Territorios Históricos, los órganos forales de los Territorios Históricos tenían competencia exclusiva en materia de normas electorales, organización, régimen y funcionamiento.

Sin embargo, algunas fuerzas políticas consiguieron sacar adelante en el Parlamento Vasco la Ley 1/1987 de 27 de marzo, de Elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa,

²² *Boletín Oficial de Bizkaia*, 9 de marzo de 1983.

dejando al Partido Nacionalista Vasco en minoría en el Parlamento. En realidad, estas fuerzas políticas entendían que las Normas Forales electorales a Juntas Generales podían dar lugar a una manipulación de las circunscripciones electorales, decidieron legislar en la materia y hacer una regulación única mediante Ley para las elecciones a las tres Juntas Generales.

Tras no poco debate, e incluso resistencia del Diputado General de Bizkaia, José M^a Makua, finalmente, y para evitar males mayores, este firmó el 13 de abril de 1987 el Decreto de convocatoria a elecciones de Juntas Generales de Bizkaia, con arreglo a la Ley del Parlamento Vasco. Desde entonces, todas las elecciones a Juntas Generales de Bizkaia se han convocado según la Ley del Parlamento Vasco, pero el asunto aún sigue levantando ampollas en las instituciones forales.



Figura 1. Distritos electorales de las Juntas Generales de Bizkaia. 1987-2015

IV. LAS JUNTAS GENERALES COMO HERRAMIENTA DE CONTROL DEL EJECUTIVO FORAL. LAS PREGUNTAS ESCRITAS

Hemos visto los orígenes y cómo se han organizado las Juntas hasta hoy en día. En esta última parte trataremos de las formas en que las Juntas han controlado a la Diputación a lo largo del tiempo. Es evidente que las propias mayorías de las Juntas han moldeado la composición de la Diputación, como ocurre en todos los ejecutivos que proceden de un sistema representativo. Otro asunto de interés, y no está de más recordarlo, es que el control de la labor ejecutiva actúa sobre las competencias que tiene ese ejecutivo²³.

La peculiar organización institucional foral se caracteriza por unas Juntas Generales como cámara de representación política de elección directa y con una estructura similar a la de cualquier Parlamento, con un diputado general, en calidad de presidente de la Diputación Foral e investido por las Juntas mediante un procedimiento similar al existente en el Congreso de los Diputados o en los parlamentos autonómicos, así como una Diputación Foral como órgano ejecutivo colegiado, cuyos miembros son designados y cesados libremente por el diputado general.

Las Juntas Generales están integradas en la actualidad por 51 junteros/as o apoderados/as, elegidos por sufragio universal y directo, en las elecciones forales que se celebran cada cuatro años simultáneamente con las municipales, en base a las circunscripciones geográficas en las que los distintos partidos presentan sus listas electorales. Las Juntas Generales, a modo de parlamentos territoriales, ejercen la potestad normativa en el ámbito de sus propias competencias (cuyo producto normativo son las normas forales, una categoría normativa atípica), de las que destacan las referidas a la materia tributaria derivadas del Concierto Económico, eligen al diputado general, aprueban los presupuestos a propuesta de la Diputación Foral y controlan la acción de esta.

La Diputación Foral es el órgano ejecutivo colegiado que tiene la función ejecutiva, la potestad reglamentaria y la iniciativa normativa. Es, por tanto, el "Gobierno" del territorio histórico. La Diputación Foral está formada por el

²³ Roberto VICIANO PASTOR, "A vueltas con el concepto de control parlamentario" *Cuadernos constitucionales de la Catedra Fadrique Furio Ceriol* n.º 30-31 (2000), Santiago FUENTES, *Realidad y racionalidad en el control del sector público*, Alcalá de Henares: INAP, 1986, Eliseo AJA, "El control parlamentario del gobierno de las Comunidades Autónomas, en el parlamento y sus transformaciones actuales," en *Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia (11-13 de abril de 1988)*, Madrid: Tecnos, 1990.

Diputado General, elegido por las Juntas de entre sus miembros y los diputados forales a través de un procedimiento de investidura. La naturaleza parlamentaria de la forma de gobierno se manifiesta en que (la mayoría de) las Juntas Generales otorgan la confianza (mediante la investidura) en el Diputado General.

La menor o mayor importancia del control sobre el ejecutivo estará en relación con su ámbito competencias, y como veremos no es escaso. El artículo 37 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, conjuntamente con el artículo 7 de la Ley sobre Territorios Históricos, otorga a las instituciones forales competencias exclusivas en materia de carreteras y caminos, obras públicas, montes y aprovechamientos forestales y cultura; competencias de desarrollo y ejecución de las normas aprobadas por las instituciones comunes en materias como sanidad vegetal y animal o fomento del deporte; y competencias ejecutivas en materias como asistencia social, urbanismo o defensa contra incendios. También tienen amplias competencias en el control de las cuentas y presupuestos municipales y los propios límites de los términos municipales. Y la esfera más peculiar del sistema es que se les confiere competencias exclusivas en la gestión y organización tributaria, debido al Concierto Económico que articula los criterios generales de gestión tributaria propia. Esto implica, por ejemplo, que aunque haya tributos concertados que estén armonizados, es decir, que no puedan ser diferentes a los del Estado, el caso más evidente es el IVA, salvo en algunos detalles (impresos, plazos,...) la Norma Foral a aplicar en Bizkaia la tiene que aprobar las Juntas Generales de Bizkaia.

Esta dependencia de las Normas Forales generó un problema en la medida en que en el esquema normativo español las Juntas Generales son órganos administrativos, como un ayuntamiento, y por lo tanto esas Normas Forales podían ser impugnadas antes la jurisdicción contencioso-administrativa ordinaria, como un reglamento municipal, cuando normas del mismo contenido objetivo, siguiendo con el ejemplo la Norma Foral de IVA, en otros espacios normativos sólo eran recurribles ante el Tribunal Constitucional (por ejemplo la Ley del IVA del Estado o la normativa del IVA del Parlamento foral navarro). Esto permitió durante décadas que las Normas Forales fueran recurridas, casi sistemáticamente por Comunidades Autónomas vecinas o por sindicatos o patronales de territorios cercanos. Esto se solucionó, por lo menos respecto a las Normas de carácter tributario por medio de la Ley orgánica que modificó las Leyes del Tribunal Constitucional y de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (conocida impropiamente como

Ley de *Blindaje* del Concierto Económico) que establece un principio de reciprocidad, por lo que sólo son recurribles ante el Tribunal Constitucional, al tiempo que las Diputaciones forales están legitimadas para acudir al Constitucional si una norma del Estado, a su juicio, afecta a su entorno competencial²⁴. Esta norma fue impugnada ante el propio Tribunal Constitucional por las Comunidades de La Rioja y de Castilla León pero en reciente sentencia del Tribunal Constitucional, la declaró constitucional²⁵.

Por lo tanto, encontramos unas Juntas que tienen una amplia capacidad de intervención en muchos aspectos, además de las propias como el presupuestario o el propio de investidura del Diputado general.

Pues bien, nos vamos a centrar en el aspecto del control del ejecutivo por medio de las interpelaciones y preguntas a la Diputaciones (y a sus distintos departamentos). Hay que partir de un problema. Este proyecto trataría de hacer este análisis desde los orígenes de las Juntas hasta la actualidad. Sin embargo, hay un problema de fuentes sobre todo en los primeros años de funcionamiento de las Juntas.

En sus primeras legislaturas se publicaban sólo parcialmente las cuestiones o interpelaciones formuladas a los Diputados (o en general a la Diputación). Desde el año 2000 se reorganizó algo mejor la selección de los materiales producidos por las Juntas de forma que por lo menos se integraron en una base de datos, aunque no se discriminan más que por el tipo de escrito registrado (moción o pregunta) pero tampoco hace ninguna referencia al departamento de destino. Es simplemente un primer paso, pero aunque no requiere una cuantificación total, para discriminar los departamentos más o menos interpelados, precisa acudir a todos los registros de la base.

En definitiva, hasta 2000, la búsqueda de los datos requiere un tiempo que no hemos tenido para realizar este artículo, por lo que nos concentraremos en los años que median entre 2000 y 2015 (concretamente hasta mayo 2015 en que hubo elecciones forales y cambió el equipo de gobierno). Lógicamente una vez acabada la segunda fase, entre 1979 y 2000, ya podremos establecer un análisis completo del control por medio de

²⁴ Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial. *Vid.* Aitor ESTEBAN, "El 'blindaje' del Concierto en su perspectiva parlamentaria" en *Haciendas Forales: 30 años de Concierto Económico y perspectivas de futuro*, ed., AGIRREAKZUENAGA, Joseba, ALONSO OLEA, Eduardo J. Bilbao: Ad Concordiam, 2011.

²⁵ Sentencia del TC, 23 de junio de 2016.

preguntas a la Diputación, para poder asegurar datos que ahora sólo son parciales.

En total hay registradas 2.032 preguntas escritas a la Diputación (o a alguno o algunos departamentos) entre el 18 de abril de 2000 y el 23 de mayo de 2015. Aunque como dijimos en la introducción el proyecto del que ahora avanzamos unos primeros resultados trata de abarcar todo el trayecto de las Juntas Generales desde su recuperación, los problemas de acceso a las fuentes en los primeros mandatos (como denominan en las Juntas a las legislaturas) sobre todo al primero, que no comenzó a publicar un diario de sesiones que merezca tal nombre, nos ha hecho centrarnos en esta primera fase en un mandato significativo - el que discurre entre 1999 y 2003- por cuanto su composición sirvió de soporte a una Diputación con un equipo de gobierno de coalición entre el PNV y EA, con apoyo esporádico del PSE (sobre todo en los debates presupuestarios), lo que por otra parte ha sido habitual ya que han sido raras las mayorías absolutas (sólo en 1983), y por lo tanto en mayor o menor medida se han tenido que o bien alcanzarse acuerdos de coalición o por lo menos con apoyos puntuales para los grandes proyectos (como indicamos los debates presupuestarios o las reformas fiscales más ambiciosas y recientes, como la de 2013).

Sobre esta base, por lo tanto, lo razonables es encontrar que la mayoría de las preguntas proceden de los grupos minoritarios y además alejados del gobierno foral, caso de Eusko Alkartasuna, que como el PNV no formuló una sola pregunta en todo el mandato.

Cuadro 2. Reparto de escaños en las Juntas Generales. 1999-2003.

	1999	
EAJ-PNV	17	33,3%
PSE-EE	10	19,6%
PP	10	19,6%
EB-B	1	2,0%
EA	4	7,8%
HB	9	17,6%
Total	51	100,0%

Con estos resultados se constituyó una Diputación presidida de nuevo (ya lo había hecho desde 1995) por Josu Bergara²⁶, que inauguró obras tan emblemáticas como el Museo Guggenheim, el Metro de Bilbao o el Palacio Euskalduna. Pero más allá de las inauguraciones aquí nos interesan más los efectos de su gestión y el papel de las Juntas en su control.

²⁶ Sobre los detalles de su gestión en los dos mandatos, *vid.*, p. 587-596.

En ese su segundo mandato, Josu Bergara, formó un equipo de gobierno con diez carteras, ocupadas por miembros del PNV (8) y EA (2): Ricardo Ansotegui, PNV, (Acción Social), Juan Francisco Sierra-Sesumaga, PNV, (Agricultura), Ana Madariaga, PNV, (Cultura), Sabin Arana, EA, (Empleo y Formación), Javier Urizarbarrena, PNV, (Hacienda y Finanzas), M^a Esther Solabarrieta, PNV, (Medio Ambiente y Acción Territorial), Félix Basozabal, PNV, (Obras Públicas y Transportes), José Luis Bilbao, PNV, (Presidencia), José Antonio (Tontxu) Campos, EA, (Promoción Económica) y Juan Cruz Nieves, PNV, (Urbanismo). Van a ser, entonces, estos Diputados los receptores de las preguntas formuladas en las Juntas.

A priori, como decimos, lo previsible, y lo que en efecto ocurre, es que los grupos que soportan al equipo de gobierno no plantean cuestión alguna. Incluso se puede considerar que la labor del PSE, en la oposición pero que como indicamos en momentos concretos apoyó diversos proyectos, sobre todo los presupuestos, fue escasa por cuanto fue el partido que en menor grado interpeló a la Diputación, seguido por Euskal Herriarrok (HB), con un 4,6% de las preguntas formuladas. Seguido por Izquierda Unida/Ezker Batua que con sus 35 cuestiones alcanzó el 7,7%. Es decir, que la izquierda superó por poco el 15% de las interpelaciones dirigidas a la Diputación, como mostramos en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Preguntas por escrito dirigidas por los Junteros a la Diputación (1999-2003)

Partidos Interpelantes	N.º	%	N.º Junteros	Pregunta/juntero
EH (HB)	21	4,6%	9	2,33
IU/EB	35	7,7%	1	35,00
PP	378	83,4%	10	37,80
PSE-PSOE	19	4,2%	10	1,90
Total	453	100,0%	30	15,10

Fuente: elaboración propia sobre las preguntas escritas registradas en las Juntas Generales. VI Mandato.

Por el contrario llama la atención que la gran mayoría de las cuestiones fueron formuladas por la oposición de la derecha, por parte del Partido Popular, que concentró el 83% de todas las preguntas, por lo que queda claro (y otros datos, como las enmiendas formuladas a los proyectos que aunque de no forma sistemática hemos visto) que la oposición real la encabeza el PP.

Otro aspecto de la cuestión es el peso real de cada uno de los partidos. Es decir, sería de prever que los grupos opositores más numerosos (PP, PSE y HB) formularan más cuestiones al tener más junteros, lo que no se trasluce de los datos, por cuanto como vemos los tres grupos contaban con el mismo número, o casi, de junteros. Así en proporción seguiría siendo el PP e incluso Izquierda Unida los que formularan más cuestiones, dejando muy lejos al PSE y a EH.

Ahora bien, no todos los apoderados ejercían las funciones de efectuar las preguntas, aunque aquí encontramos también diferencias. Frente al PSE que en su mayoría (todas menos una) las formula su portavoz (Josu Montalbán), las preguntas de HB son formuladas por cuatro de sus junteros. En IU, obviamente, las realiza el único que está presente, aunque en los datos figuran dos interpelantes, ya que el originalmente electo, José Luis Conde Prieto, dimitió en diciembre de 2001 como protesta por la incorporación de IU en el Gobierno de Juan José Ibarretxe, siendo sustituido por Raquel Modubar Álvarez. En cambio, en el PP todos los junteros plantearon preguntas a la Diputación, en mayor o menor medida, como mostramos en el Cuadro 4.

Cuadro 4. Junteros del PP que formularon preguntas en las Juntas Generales (1999-2000)

PP	N.º preguntas	%
Gonzalo Fernández	1	0,3%
Margarita e Santo Domingo	1	0,3%
Juan Ignacio Echevarria	2	0,5%
Leandro Aguirreche	4	1,1%
Pilar Aresti	5	1,3%
Esther Martínez	9	2,4%
Inés Nerea Llanos	14	3,7%
Jesús Isasi	15	4,0%
Cristina Ruiz	25	6,6%
Carlos Olazabal	43	11,4%
Arturo Aldecoa	259	68,5%
	378	100,0%

Como vemos los diez formularon cuestiones aunque uno sólo, Arturo Aldecoa, firmó casi el 70% del total de su grupo (y el 57% del total de preguntas), por lo que queda claro que aunque no era el Portavoz (que lo era Carlos Olazabal) tenía un papel protagonista en el control de la actividad foral por medio de las preguntas.

Hemos visto la cuestión desde uno de los lados, los promotores de las preguntas, pero también se puede ver desde la inversa; es decir, desde la perspectiva de los receptores de las preguntas. En definitiva, a qué departamentos se acudía en mayor o menor medida a la hora de pedir explicaciones sobre su gestión.

Aquí también encontramos evidentes diferencias.

Cuadro 5. Reparto por departamentos de las preguntas formuladas en las Juntas. 1999-2003.

Departamento	N.º	%
JJ. GG.	1	0,2%
Diputación	8	1,8%
Agricultura	11	2,4%
Empleo y Formación	12	2,6%
Promoción Económica	16	3,5%
Urbanismo	22	4,9%
Acción Social	29	6,4%
Obras Públicas y Transportes	39	8,6%
Hacienda	43	9,5%
Presidencia	58	12,8%
Cultura	99	21,9%
Medio Ambiente y Acción Territorial	115	25,4%
	453	100,0%

Como vemos entre la única pregunta dirigida a la propia presidencia de las Juntas hasta las 115 dirigidas al departamento de Medio Ambiente y acción Territorial, que suponen una cuarta parte del total hay un amplio abanico, en el que en efecto están los diez departamentos del momento.

No es el lugar aquí para tratarlo en profundidad pero se podría hacer una relación entre los departamentos y su importancia presupuestaria²⁷, y sin embargo encontramos algunos datos sorprendentes. En principio las competencias más específicas de las Diputaciones Forales son las tributarias, ya que gestionan el sistema tributario de los respectivos Territorios Históricos, y como vemos apenas alcanzan un 10% las preguntas dirigidas al Diputado de Hacienda. El peso del departamento de Presidencia, en lo presupuestario es reducido, pero las preguntas que se dirigían al Diputado General o a algunos servicios importantes de la Diputación (como los

²⁷ Un análisis de la evolución de los presupuestos forales se encuentra en AGIRREAZKUENAGA, J. ed., *Historia de la Diputación Foral de Bizkaia. 1500-2014*.

bomberos) e incluso a la gestión de las empresas públicas forales se dirigían a ese departamento, por lo que no es extraño que cumule un 12% de las preguntas. Por encima del 20% se sitúan los departamentos de Cultura y de Medio Ambiente y Acción Territorial, lo que puede sorprender en la medida en que ninguno de los dos, presupuestariamente, destacan mucho en el gasto. En el primer caso hay que tener en cuenta que corresponde a un departamento relacionado con la gestión del Museo Guggenheim que siempre ha concitado el debate por su modelo de gestión, pero también porque las competencias en patrimonio histórico de la Diputación son importantes y esto ha generado, en determinados momentos, muchos debates por lo menos en determinados espacios. En el caso de la preponderancia de las preguntas dirigidas al departamento de Medio Ambiente y Acción Territorial, además de que en efecto los temas medioambientales (en los que la Diputación tiene amplias competencias) generan indudable interés (no hay que olvidar, por ejemplo, que en estos años sucedió la tragedia del *Prestige* que también llegó a las costas vizcaínas) también hay que tener en cuenta que en el departamento se gestionaban también los asuntos municipales, ya que la Diputación tiene una amplia labor de control y coordinación de la política municipal, lo que también ha generado sus críticas, manifestadas en las preguntas.

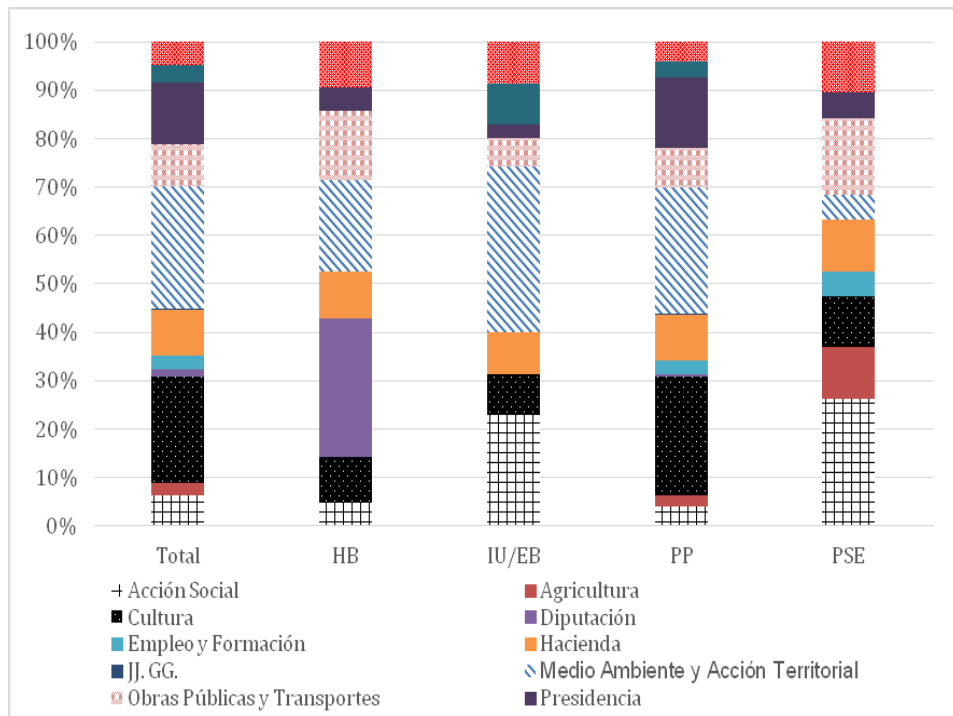
Lo que, a la contra, llama la atención es que teniendo en cuenta los elevados gastos de la Diputación en Acción Social y en Obras Públicas (sumando ambos departamentos entre el 50 y el 60% del gasto propio²⁸ de la Diputación) sobre estos departamentos recayesen, en proporción, tan pocas cuestiones (en 6 y un 8%, respectivamente), e incluso que departamentos si no tan importantes presupuestariamente pero desde luego “sensibles” para la opinión pública como Empleo y Formación o Urbanismo destaquen tan poco en las preguntas sobre su gestión. En definitiva, el fundamento presupuestario no tiene un correlato directo con el volumen de las preguntas dirigidas a los distintos departamentos.

Otro aspecto, en relación con los “objetivos” de las preguntas es desde donde vienen; es decir, si se produce una especie de preferencia hacia unos u otros departamentos desde los distintos partidos que emiten las preguntas.

²⁸ La Diputación Foral ingresa unos recursos cuantiosos, pero luego ha de financiar su parte del Gobierno Vasco y a los ayuntamientos de Bizkaia, por lo que el gasto en sus propios servicios sólo alcanza alrededor de un 20% de sus gastos totales.

Y en efecto nos encontramos con que ciertos partidos tienen unas “preferencias” frente a otros.

Gráfico 1. Reparto por Departamentos de las preguntas formuladas (%).



Así vemos que, en el total general, destacan unos departamentos como “más criticados” que otros, Cultura y Medio Ambiente. Sin embargo, viendo las cosas de forma desagregada por partidos no es exactamente igual. Para empezar EH dirigió una tercera parte de sus preguntas “a la Diputación” sin precisar departamento, pero luego irían en orden de importancia Medio Ambiente, Obras Públicas y Cultura, quedando en muy segundo plano las dirigidas a los otros departamentos forales, con muy escasa relevancia de Acción social. En cambio en el caso de Izquierda Unida, son precisamente Medio Ambiente y Acción social los que reciben las cuestiones más frecuentemente. En el caso del PSE tiene un perfil parecido, en el sentido de la importancia de las preguntas dirigidas a Acción Social, pero lo distintivo es la importancia de las dirigidas a Agricultura y Obras Públicas. El PP tiene también un perfil muy diferente, por cuanto, dominando las cuestiones dirigidas a Medio Ambiente y a Cultura, destacan las dirigidas a Presidencia y a Hacienda. Bien es cierto que lo más llamativo es que de las 99 cuestiones

dirigidas por todos los grupos a Cultura 78 sean presentadas por Arturo Aldecoa, que presentó 85 de las 115 presentadas a Medio Ambiente; lo cual indica un seguimiento específico de la labor de ambos departamentos por ese juntero en particular.

V. CONCLUSIONES

Hemos mostrado unos primeros resultados de una de las funciones, las preguntas cursadas a los diputados forales, dentro del ámbito del control (habría más como interpelaciones o peticiones de comparecencia, que abordaremos en otro momento) entre 1999 y 2003, y hemos visto como en un gobierno de coalición los interpelantes se concentran, lógicamente, en los partidos de la oposición, pero en menor medida en los que en algún momento (como puede ser el debate presupuestario) pueden tener compromiso de apoyo al ejecutivo. Lo más llamativo es que la función de control por medio de preguntas se concentra no tanto en la izquierda e incluso en la izquierda radical, sino en la derecha “españolista” que concentra sus cuestiones en aspectos relacionados con el medio ambiente y la gestión municipal, y en segundo lugar, en el área de cultura.

Por lo tanto, no hay un paralelismo entre el peso presupuestario de un departamento con el volumen de preguntas que se le formulan, ni relación inversa entre el campo político (derecha/izquierda) de los partidos que gobiernan y que están en la oposición. Tampoco hay relación entre la importancia, o mejor, excepcionalidad de una competencia (como pueden ser las tributarias) con el volumen de preguntas recibidas por los departamentos. Sí hay unos perfiles diferenciados, dentro de cierta magnitud, entre los partidos de izquierda y se presume mayor preocupación por las cuestiones sociales, pero como decimos tampoco ni tan directa ni tan relevante.

Por último, cabe cuestionar si las casi 400 preguntas analizadas pueden ser significativas, o incluso si son muchas o pocas. Sobre su relevancia, el análisis de otros mandatos, con situaciones de mayoría diferentes (absolutas o relativas), nos podrán dar una sucesión de imágenes que nos dirán si este mandato es excepcional o no, o en qué medida es usual. En todo caso, y como simple comparación, digamos que en el Congreso de los Diputados, en la legislatura 2000-2004 (con mayoría absoluta del PP, se formularon 75.549 preguntas, 215,8 por escaño), mientras que en la legislatura anterior, la que discurrió entre 1996 y 2000 (con una mayoría relativa del PP y apoyo parlamentario de los grupos nacionalistas), se produjeron 33.079 preguntas

(94,51 preguntas por escaño). Aquí, en las Juntas Generales, contamos con un número más reducido (453, a 8,88 preguntas por escaño) en una legislatura con un gobierno de coalición, con un órgano legislativo mucho más pequeño (51 junteros en lugar de los 350) y que además cuenta con escasos junteros liberados, puesto que muchos de ellos no están dedicados en exclusiva a las Juntas. En todo caso, veremos en análisis posteriores, los ritmos y las intensidades de la función del control sobre la Diputación, por lo que ahora sólo marcamos una serie de hipótesis que veremos si se confirman en el futuro o no.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGIRREAZKUENAGA, Joseba. *Vizcaya en el siglo XIX: las finanzas públicas de un estado emergente*. Bilbao: UPV, 1987.
- AGIRREAZKUENAGA, Joseba, ALONSO OLEA, Eduardo J., ed., *Historia de la Diputación Foral de Bizkaia. 1500-2014*. Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, 2014.
- AJA, Eliseo. "El control parlamentario del gobierno de las Comunidades Autónomas, en el parlamento y sus transformaciones actuales" En *Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia (11-13 de abril de 1988)*, 300-10. Madrid: Tecnos, 1990.
- ALONSO OLEA, Eduardo J. *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un Derecho histórico*. Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 1995.
- ALONSO OLEA, Eduardo J. "El largo camino para la recuperación del Concierto Económico de Vizcaya y Guipúzcoa. 1968-1981." En *Historia de la transición y consolidación democrática en España. 1976-1986*, editado por TUSELL, Javier *et al.* Madrid: UNED- UAM, 1995.
- ALONSO OLEA, Eduardo J. "Los proyectos de reinstauración de las asambleas representativas por las Diputaciones provinciales (1876-1937)" En *Contributions to European Parliamentary History. Studies presented to the International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions*, editado por J. Agirreazkuenaga, M. Urquijo, 459-81. Bilbao: Juntas Generales de Bizkaia, 1999.
- ALONSO OLEA, Eduardo J. *Continuidades y discontinuidades de la administración provincial en el País Vasco. 1839-1978. Una «esencia» de los Derechos Históricos*. Oñati: IVAP, 1999.

- ARANA PÉREZ, Ignacio. "Las Juntas de Procuradores de Hermandades de Álava, 1909-1927". En *Los Derechos Históricos vascos*. Oñate: IVAP, 1988.
- AREITIO, Dario de. *El Gobierno Universal del Señorío de Vizcaya. Cargos y personas que los desempeñaron. Juntas, Regimientos y Diputación*. Bilbao: 1943.
- AYERBE IRIBAR, M^a Rosa. "Las Juntas Generales vascas. En defensa de la foralidad y de los derechos históricos" *Ivs Fvgit* n.º 15, 2007-2008 (2007): 303-37.
- BIZKAIKO FORU ALDUNDIA / DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA. *Lan Agiria (1979ko maiatzatik- 1979ko abendura) / Memoria (mayo de 1979 a diciembre de 1979)*. Bilbao: Bizkaiko Foru Aldundia / Diputación Foral de Bizkaia, 1980.
- CASTELLS ARTECHE, José Manuel. "La transición en la autonomía del País Vasco: de los regímenes especiales al Estatuto de Guernica" *Revista Vasca de Administración Pública* n.º 2 (1982).
- CELAYA IBARRA, Adrián, y ALBALADEJO, Manuel. *Comentarios al Código civil y compilaciones forales. Tomo XXVI: Compilación de Vizcaya y Álava*, Revista de Derecho privado. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1978.
- CLAVERO, Bartolomé. *Fueros vascos. Historia en tiempo de constitución*. Barcelona: Ariel, 1985.
- CORCUERA ATIENZA, Javier. *Política y Derecho. La construcción de la autonomía vasca*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1991.
- DIPUTACIÓN DE ÁLAVA. *Instrucción sobre impuestos provinciales y municipales*. Vitoria: Impr. de la Diputación de Álava, 1884.
- DIPUTACIÓN DE GUIPÚZCOA. *Instrucción para la formación de presupuestos y cuentas municipales*. San Sebastián: Impr. provincial, 1898.
- DIPUTACIÓN DE VIZCAYA. *Reglamento para la imposición y recaudación de los Arbitrios Municipales de la Provincia de Vizcaya*. Bilbao: Impr. Provincial, 1899.
- ESTEBAN, Aitor. "El "blindaje" del Concierto en su perspectiva parlamentaria" En *Haciendas Forales: 30 años de Concierto Económico y perspectivas de futuro*, editado por AGIRREAKZUENAGA, Joseba, ALONSO OLEA, Eduardo J. Bilbao: Ad Concordiam, 2011.
- FUENTES, Santiago. *Realidad y racionalidad en el control del sector público*. Alcala de Henares: INAP, 1986.

- LABORDA, Juan José. *El Señorío de Bizkaia. Nobles y Fueros (c. 1452-1727)*. Madrid: Marcial Pons, 2012.
- LARRAZÁBAL BASÁÑEZ, Santiago. *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos vascos*. Oñati: IVAP, 1997.
- LUCAS VERDÚ, Pablo. "Consideraciones político-constitucionales sobre el Parlamento Vasco y las Juntas Generales tras la Constitución" En *Jornadas sobre Cortes, Juntas y Parlamentos del Pueblo Vasco*. San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 1988.
- MONREAL ZIA, Gregorio. "La institucionalización pública y la especificidad de las Juntas Generales" *Revista internacional de los estudios vascos/Eusko ikaskuntzen nazioarteko aldizkaria/Revue internationale des études basques/International journal on Basque studies*, RIEV 41, n.º 2 (1996): 455-58.
- RUBIO POBES, Coro. *Revolución y tradición. El País Vasco ante la Revolución liberal y la construcción del Estado español, 1808-1868*. Madrid: Siglo XXI, 1996.
- VICIANO PASTOR, Roberto. "A vueltas con el concepto de control parlamentario" *Cuadernos constitucionales de la Catedra Fadrique Furio Ceriol* n.º 30-31 (2000): 255-65.

THE FUTURE OF CATALONIA & SCOTLAND'S TOMORROW: LESSONS FROM THE EIGHTEENTH CENTURY IN MODELLING NEWLY FOUNDED EUROPEAN GOVERNMENTS

PETER J. ASCHENBRENNER

Purdue University

SUMMARY

Experience in France (1789-1794) and the United States (1774-1789) may shed light on the choices available to newly organised European governments when the need for a code of procedural rules demands attention. Cmté de Mirabeau commissioned Samuel Romilly's *Reglemens Observés dans la Chambre des Communes*, an 88-page summary of Commons procedure. Mirabeau wrote the preface. Procedure at the Assemblée Nationale, however, then steered a course dramatically different from both prior French and British practices. It may not be enough, therefore, to exploit print or human resources in building a new nation's institutions. Jeremy Bentham conjectured, in his *Essay on Political Tactics* (1791, 1843) that the 'comparative number of suffrages' supplied a measure of the 'probability of success' of enacted laws. If this is the case, then the useful life of legislation - a quantifiable variable - may be taken as a measurement of the performance of legislators at work in parliamentary assemblies. In quality assurance terminology this is typically expressed as MTTF or Mean Times to Failure. It stands on the right side of the equation as a dependent variable. The variables on the left hand of the '=' sign may be divided into systemic and stochastic (or random) variables, among other types, and supply the independent variables. Systemic variables drove out the stochastic during the nineteenth century, under the leadership of experts-in-residence (such as Thomas Erskine May) and politicians such as T.B. Reed (US) and Wm.

Gladstone (UK). The present essay offers historical development as prelude to the reintroduction of stochastic processes into law-making.

Experience in France (1789-1794) and the United States (1774-1789) may shed light on the choices available to newly organised European governments. The Assemblée Nationale was reluctant to build on the existing procedures of the Estates-General. Honoré Riqueti, Cmté de Mirabeau,¹ commissioned *Reglemens Observés dans la Chambre des Communes*, an 88-page summary of procedure guiding and governing behaviour in the House of Commons. Mirabeau wrote the preface to the work of whom Samuel Romilly² is the best known of the co-authors of this work. Procedure at the Assemblée Nationale, however, then steered a course dramatically different from both prior French and British practices. As Maximilien Robespierre³ put the matter (1794), legislators in France did not enjoy 'the leisure to design precise rules of conduct'.⁴

A newly formed nation, Hatsellonia, must get itself organised.⁵ It has recently broken away from Homeland. Borrowing laws or procedures from Homeland poses a troubling issue. How do Hatsellonians proclaim their Declaration of Independence - ringing defiance of the Homeland - and then adopt parliamentary procedures from Homeland, against whom Hatsellonia rebels?

But larger, less obvious and more timely issues are framed by the currently mooted question: Does the European Union - among other supra-national or national entities - suffer from a 'democracy deficit'?⁶ How does Hatsellonia move forward to build the essential infrastructure it needs without committing itself to founding another 'nationalist, sovereignty-

¹ 1749-1791.

² 1757-1818.

³ 1758-1794.

⁴ Maximilien Robespierre, 'Speech on Political Morality' in *Report upon the principles of political morality... translated* (Philadelphia, Benjamin Franklin Bache [printer], 1794).

⁵ Named in honour of John Hatsell, 1733-1820; Hatsell's active service as Clerk of the House of Commons extends from 1768 to 1797.

⁶ nytimes.com/2016/06/30/world/europe/the-eu-is-democratic-it-just-doesnt-feel-that-way.

obsessed' regime?⁷ And finally, if this can be accomplished at all, how do Hatsellonians ameliorate the democracy deficit?

'POUR PRESERVER LES DEBATS DE TOUTE CONFUSION'⁸

I assign the abbreviation 'PPP' to parliamentary practice and procedure. All procedures are assumed to be in writing; all practices may be treated as data, that is, heaps or gatherings of collaborative behaviour. Print resources available for code-writers in new nations were limited and this was the case whether a code or inventory of procedures was sought or episodes or anecdotes relating past behaviour were collected. Inventories might appear in one-off fashion (sans commentary) or be integrated into 'how to' literature such as manuals or treatises. Episodes or anecdotes might be preserved in diaries of assembly members or presented in such works as John Hatsell's *Precedents of Proceedings* (various editions, 1776-1818).

In any event the utility of a commissioned work may be marginal. The work Mirabeau commissioned was designed to 'préservier les débats de toute confusion'. He expressed his regrets as follows: 'Le compte qu'on en va rendre n'est pas complet, mais tout ce qu'il contient est authentique'.⁹ A comparable hurdle confronted nation builders in Canada. When British North America achieved independence (1867) one work of parliamentary procedure, Alpheus Todd's¹⁰ manual, had appeared and only in a single edition (1840).¹¹

The absolute number of procedures in inventories of prescriptions may be quite small. Title IV of the Bavarian Constitution of 1 May 1808 'Von der

⁷ Ronald Tiersky, 'Europe: International Crisis and the Future of Integration' in Robert Tiersky (ed.), *Europe Today* (Lanham, MD, 2004, 2d ed.), p. 3; this passage has been dropped from the current (5th) edition.

⁸ *Reglemens observés dans la Chambre des Communes pour débattre les matières & pour voter. Traduis de l'anglais. Mis au jour par le Comte de Mirabeau.* [No city; no publisher] 1789.

⁹ [Samuel Romilly], *Reglemens Observés dans la Chambre des Communes, pour débattre les matières & pour voter. Traduit de l'Anglais. Mis au jour par le Comte de Mirabeau.* [Paris] 1789. [BL copy bound with other tracts; 88 pages; 'Avis de L'Editeur' = 6 pp] Preface, p. iv.

¹⁰ 1821-1884.

¹¹ Alpheus Todd, *The Practices and Privileges of the Two Houses of Parliament* (Toronto, ON, 1840).

Nationalrepräsentation' contains virtually nothing on the subject of the operations of PPP in the Bavarian Versammlung.¹² On the other hand - 'Chapitre Premier - De L'assemblée Nationale Législative Section V - Réunion Des Représentants En Assemblée Nationale Législative' of the French Constitution of 1791¹³ contains a useful summary of internal law-making procedures in less than 350 words. In turn the 1791 French constitution presents a more dense collection of procedures than either the Constitution of the Year 1777 or the Constitution of the Year 1787 adopted in the United States. (The former is better known as the Articles of Confederation).

When the UK was refounded in 1801 only 123 Standing Orders had been declared from 7 February 1677 through 2 July 1801. For the most part these procedures guided and governed projects of internal improvements which were promoted through private bills. Official attention to this inventory was decidedly casual. The most recent official publication of such rules at century's end was dated to 1792.¹⁴

These Standing Orders totalled 11,250 words and averaged 91 words per rule.¹⁵ When the US Senate met in the 7th Congress on 7 December 1801 it published its rules for conducting business in 40 rules. A total of 28 rules had been adopted by the time Jefferson¹⁶ retrieved his newly-printed *Manual* from his publisher on 27 February 1801.¹⁷ The Senate's rules were broader in coverage than Commons' and each was more concise, on the average, addressing subject matter at the rate of 47 words per rule.

Extracting specialised knowledge from print culture is not as easy as it sounds. A nation's codes of parliamentary procedures represent patchworks

¹² www.verfassungen.de/de/by/bayern08-index.htm.

¹³ www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france.

¹⁴ *Standing Orders of the House of Commons, of the 7th Day of June, 1792, with respect to Navigable Canals, Aqueducts, and the Navigation of Rivers*. Signed by J. Hatsell 'Cl. Dom. Com.' (that is, in his official capacity). Luke Hansard sent another compilation to press in 1799 lacking evidence of official imprimatur.

¹⁵ Word count by author from unpublished materials, expanding on and correcting, O.C. Williams, *Historical Development of Private Bill Procedure and Standing Orders in the House of Commons* ((London, 1949), 2 vols.).

¹⁶ 1743-1826.

¹⁷ Thomas Jefferson, *A Manual of Parliamentary Practice for the Use of the Senate of the United States* (Washington City, 1801); page numbers drawn from *Jefferson's Parliamentary Writings: "Parliamentary Pocket-Book"* (Princeton, NJ, 1988); ed. Wilbur Samuel Howell, p. 422.

of solutions to problems that have arisen over decades. They do not readily offer a good starting place for analysis, when a new nation samples these products. These codes have value but it is not off-the-shelf or retail value that will make specialised knowledge more accessible to a new nation. This is because these manuals are designed for already-up-and-running assemblies who face problems of 'great urgency'. This limitation is conceded in the 21st (1989) edition of Thomas Erskine May's¹⁸ *Treatise*.¹⁹ '*Erskine May* is inevitably a work of reference rather than a work of literature intended for consecutive reading. It is important, therefore, that those who consult it should be given every assistance in finding an appropriate passage. They sometimes do so in circumstances of great urgency'.²⁰

There is, however, one bright spot in the foregoing discussion. Hatsellonians do not need a lot of words to launch their new assembly, whether it be organised as a constitutional convention or legislative body. A total of 28 Standing Orders in 672 words were sufficient to launch the federal convention at Philadelphia (1787), whose product - Constitution II - consumed only 4,321 words. Recycled language played a significant role. Of Constitution I's 3,453 words 407 (of 829 total) unique words were reworked into Constitution II.

As for legislative assemblies the House of Commons published 90 Standing Orders in its annual version dated 22 August 1883 (HC 345); the relevant section was titled 'Standing Orders Relative to Public Business'²¹ and totalled 6,132 words. These orders incorporated the reforms which Wm. Gladstone²² proposed to the House of Commons beginning 20 February 1882. It may be that Hatsellonia's shortage of useable print resources is a blessing rather than a curse. At least it shouldn't be a major hurdle to getting started.

¹⁸ 1815-1886.

¹⁹ Thomas Erskine May, *A Treatise upon the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* (London: Charles Knight & Co., 1844).

²⁰ London, 1989.

²¹ HC (345) 1883.

²² 1809-1898.

'THE MODEL OF PERFECTION IS NATURALLY THE PRACTICE OF HIS COURT',²³

I now consider the availability of live or 'walk-in' talent when Hatsellonians organise a new assembly. In 1789 Mirabeau encountered Samuel Romilly, a parliamentary tourist. Romilly had acquired some level of specialist knowledge, short of serving as an expert-in-residence to an assembly. Mirabeau lavished his praise on Romilly and his prospects. Apparently it was 'the rule to speak French every Sunday at home' within the Romilly family.²⁴ Clairvoyance may have been at work, since Romilly went into Commons for Queenborough (1806) after being called to the Bar, his work in Chancery promising the distinguished reputation which Romilly thereafter acquired.

Jeremy Bentham²⁵ offered to write a work - for hire - and, to tempt his French readership, he wrote a few passages which were published in his 1791 *Essay on Political Tactics*. Bentham's work did not receive, even from Mirabeau, the attention that Romilly's did. Moreover, what went to press was only a fragment and this was in 1791, long after the deputies to the French National Assemblée were on the road to sorting out procedural matters for themselves. Editors of the *Essay on Political Tactics* (at the UCL Bentham project) estimate that only five copies of the 1791 edition are extant in the United Kingdom.²⁶

From Philadelphia (1776) to Paris (1794) there will be numerous excuses Hatsellonians can give for rejecting foreigners' well-meant suggestions. For example, there are virtually no specialists who are not experts-in-residence. Exceptions are of minor influence: Bentham and Romilly and his lesser known associates, noted above. Luther Stearns Cushing²⁷ held himself out to be an expert on American PPP without working for Congress; his major work was published under the grandiose title *Lex Parliamentaria Americana*.²⁸ Cushing concluded his career as a learned author in Massachusetts while

²³ Jeremy Bentham, [*Essay on*] *Political Tactics* (Oxford: Clarendon Press, 1999, eds. Michael James, Cyprian Blamires and Catherine Pease-Watkin; 1791 text completed from original MSS). Editorial Introduction, pp. XIV-XV.

²⁴ Dictionary of National Biography.

²⁵ 1748-1832.

²⁶ Bentham, *Essay*, Editorial Introduction, pp. XIV-XV.

²⁷ 1803-1856.

²⁸ *Lex Parliamentaria Americana, Elements of the law and practice of legislative assemblies in the United States of America* (Boston, Little Brown 1856).

teaching at Harvard Law School.²⁹ If Hatsellonians want a specialist to assist and guide their acquisition of specialist knowledge, they will have a very short list of experts-in-residence from which to choose.

Bentham, however, dashes our modest hopes in this regard. To 'a lawyer, the model of perfection is naturally the practice of his court'.³⁰ By engaging an expert from ABC nation, the Hatsellonians are buying back into the copy-what's-familiar trap akin to the one which Hatsellonians wanted to avoid in the first place. If one seeks best practices in PPP, then one must throw over the yoke of that which is familiar. This disposes of the easy hope that John Doe, an expert-in-residence from Nation ABC, can travel to Hatsellonia and offer advice and counsel other than retailing what he knows of PPP in ABC to Hatsellonians.

The difficulty I articulate above is not imaginary. The development of procedural rules in the Continental Congress began the day after Congress answered the call to order on 5 September 1774. On the day following, delegates began 'consideration of rules of conduct to be observed in debating and determining questions, that come under consideration'. James Duane³¹ (NY) moved that 'a Committee should be appointed to consider Rules for the Conduct of the Congress and report them'. John Rutledge³² (SC) opposed the motion: Doubtless, he argued, 'the usage of the House of Commons would be adopted in our Debates, and that as every Gent. was acquainted with that usage, it would be a Waste of Time to appoint a Committee on that Subject'.³³

If Hatsellonians cast their net in deeper waters, they may locate works in the fields or subfields of political science, political history, legal history and cultural history. I can mention the work of R. W. Kostal, *Law and English Railway Capitalism 1825-1875* along with Ryan Vieira's *Time and Politics*.³⁴ I should also mention work of Martin Daunton in economic history. His

²⁹ Cushing has no ANB bio; details supplied by Wiki. In his *Machinery* Erskine May cited his readers to Cushing but not to Cushing's *Lex Parliamentaria Americana* by its title.

³⁰ Jeremy Bentham, *An Essay on Political Tactics* (Edinburgh, William Tait, 1843), page numbering drawn from *Political Tactics* in the OUP edition; see reference at n. 23; p. 314.

³¹ 1733-1797.

³² 1739-1800.

³³ *Letters of Members of the Continental Congress* (Washington, D.C., 1921) ed. Edmund C. Burnett I, pp. 8-9 [first series].

³⁴ Oxford, 1994. Vieira is cited above.

Trusting Leviathan supplies a framework for further analysis; from Daunton one may draw the three procedural values which by which PPP can be measured: procedural goodness and fairness and well-modulated organic change.³⁵ Content analysis with its linguistic modelling has also appeared in the essays of Ilie, Peltonen, Burkhardt, Bouchet and Ornatowski; here I cite to Part II of *Parliament and Parliamentarianism*, 2016.³⁶

'THE ANIMATED PERFORMANCE OF EVERY REPRESENTATIVE OF HIS DUTY'

I turn now to a topic suggested above: 'what is the core competence of parliamentary assemblies?' Edmund Burke³⁷ argued in *Discontents* that advancing the public good depends on the 'animated performance... of every representative in... his duty'. This was the case no matter how the work of 'the House of Commons [is] modelled', he declared in his essay *Thoughts on the Cause of the Present Discontents* (1770).³⁸ Burke's theme, 246 years on, is certainly alive today despite the best efforts of political leaders from T.B. Reed (US) and Arthur Balfour (UK) to paralyse the 'animated performance' of members of parliamentary institutions.

Bentham's 'man of virtue' was reliant on Burke's 'power of the people [which must be] sufficient to protect every representative in the animated performance of his duty, or that duty cannot be performed'.³⁹ Bentham's legislator 'of virtue' is one who 'weighs in secret the suffrages of those who resemble himself' also 'discovers a reason for hope of future success'.⁴⁰ The performance of Bentham's legislator 'of virtue' was to be measured by skills exhibited by a member in the 'animated performance' of his duty.

Implicit in Burke's account of legislator performance is an accounting of energy in, energy in. Any performance in a collaborative environment requires energy which reduces to work over time. Consumption of energy requires the legislator to acquire energy from some source. Burke's 'animated performance' can be extended into programming terms so that one

³⁵ Martin Daunton, *Trusting Leviathan: The Politics of Taxation in Britain* (Cambridge, 2001), pp. 10-13.

³⁶ The compilation is cited above.

³⁷ 1729-1797.

³⁸ Edmund Burke, *Works of Edmund Burke* (Boston, MA, 1865) 12 vols.), *Thoughts on the Cause of the Present Discontents* (1770), I, p. 502.

³⁹ Bentham, *Essay*, p. 310.

⁴⁰ Bentham, *Essay*, p. 310.

variable accounts for 'energy in' which leaves another variable to account for 'energy out'.

Experiments in NetLogo have confirmed that energy in/energy out may be programmed to guide and govern agent behaviour in a venue-type environment. Think sheep and wolves, for example, a typical off-the-shelf environment which NetLogo supplies. Reciprocity is assumed by investigators such as Burke, Bentham and Jefferson to operate in the environment obtaining in a national legislative assembly. That is, for every unit of energy expended by a given member, that member expects that his voice, gesture, conduct will have a reciprocal and determinable impact on the behaviour of other members. Before he acts, the member assumes 'energy in, energy out' to contour of the calculus of his behaviour.

The most efficient way for a member to acquire energy is for the member to take his chances on persuading others to his position. Of course, he simultaneously risks being persuaded to the opposing side. By acquiring defectors to his side energy is acquired even as it is expended, hour by hour. To step up one level of abstraction: energy is acquired in debate-and-ballot when members move motions to the floor which afford members their chances to argue and ballot on words in, words out and words swapped with respect to the proposition, taken as a whole, which is brought forward for debate and ballot.

I have named the canonical measurement of 'energy in' or 'energy out' the 'Burke'. A unit of Burke quantifies the constant force of magnitude F brought to bear when words or numbers are in play in an assembly *and* when this constant force (or pressure) brings about displacement s which is evidenced by addition, deletion or substitution (of words or numbers) in text brought forward for the assembly's consideration.

The Parliamentary Model PM, noted below,⁴¹ models a chain of discrete event states which are brought into being via a motion and second which moves (for example) new words into the proposition then before the assembly or moves (for example) to swap xxx numbers for the yyy numbers already recommended to the assembly's consideration. So much for *chaining* one discrete event state to the next. Within each such state, what happens is modelled by algorithms which are *nested* within that state, to which I now turn.

⁴¹ The Parliamentary Model is introduced in the Appendix to the author's *British and American Foundings of Parliamentary Science, 1774-1801* (Routledge 2017 in press).

The variable $Burke_{in}$ is based on the number of defectors who are rallied to the side of any given collective (=‘community of interest’) in the assembly with respect to any given text. Jefferson’s phrase ‘friends of the paragraph’⁴² implies that communities of interest organise, form, dissolve, reform and act with respect to every passage in a proposition put up for consideration on a motion.

Without free agents who are willing to change position - passage by passage, that is, *gradatim* - the assembly is starved of the energy it needs. Alternatively, when politics is drained of its natural life, then members of an assembly can only trade barbs or read prepared speeches. The activity which I have termed the core competence is, under the Parliamentary Model, modelled under the driver termed ‘Debate and Ballot’.⁴³ The other five drivers, by which agents in legislative assemblies gain energy by interacting with each other: Endowed Mission/Secondment, Tribunal, Lottery, Acclamation, and Auction and Bargaining. These six categories of drivers permit members to acquire energy through interaction which results in a change of preference on the part of members; in short, it is a measurement of risk. After all, those who seek to persuade others may themselves be persuaded. The variable $Burke_{in}$ will sum all of the defections over all motions on a given text recommended to the assembly’s attention.

The variable $Burke_{out}$ is equal via the hours devoted by members (on a total per member per hour basis) to moving any given bill or resolution past the canonical demands (serving as landmarks) on the time and attention of Commons. Erskine May honours this computation in his *Remarks and Suggestions* via his calculation that each member had 8.279 hours to spend, that is, per day’s sitting. May then cumulates these figures over 170 sittings in a session. A total of 1,407.45 hours is available to any given member per session which he might expend on demands made on his energy.⁴⁴ (May does not break his totals down to the energy expended per bill or resolution level of analysis.) The Parliamentary Model asserts that there are seven canonical demands on the time, energy and attention of members of a legislative assembly: First Reading, Second Reading, Third Reading, Committal,

⁴² Jefferson, *Manual*, p. 397.

⁴³ See reference at n. 40 above to *British and American Foundings of Parliamentary Science, 1774-1801*.

⁴⁴ May, *Remarks*, pp. 4-7.

Petitions, Adjournment, and Orders of the Day.⁴⁵ The variable $Burke_{out}$ will sum all of the member-hours expended to bring the given text to the assembly's final action in accepting or rejecting it.

'TO BE CONVINCED BY LITTLE LESS THAN MATHEMATICAL DEMONSTRATION'⁴⁶

Quantitative analysis of procedural reform came to the fore in with the caretaker of Blackstone's⁴⁷ franchise, Edward Christian.⁴⁸ Footnoting the 1794-95 edition of the *Commentaries*, he posed this question to his readers, 'May our political liberty be augmented by reforms?... Before any serious experiment was made, we ought to be convinced by little less than mathematical demonstration, that we shall not sacrifice substance to form, the ends to the means, or exchange present possession for future prospects'.⁴⁹ Edward Christian was not the first to send his conjecture - negative as it was - to press in the 1790s. I will return to this point shortly when Bentham's 'probability of success' comes up for discussion.

Hatsellonia's founders will, by force of nearly a quarter-millennium's fashion in these matters, traffic in code-written procedures. Their hope is that the assemblies they conjure into existence will behave themselves. That is, the members' behaviour (as observed) will not diverge too dramatically from behaviour prescribed. The conceit is that an inventory of prescriptions (here, governing and guiding *PPP*) is a 'text of civic instruction'⁵⁰ - Thomas Jefferson's phrase - which is to say, these prescriptions are short enough and clear enough to establish behavioural norms with which members are expected to comply.

Inventories of prescriptions - written to guide and govern *PPP* - have much in common with constitutions and constitutional instruments. British and American writers produced their first semi-official and official inventories in 1774 (April and September, respectively). Between 1776 and

⁴⁵ See reference at n. 40 above to *British and American Foundings of Parliamentary Science, 1774-1801*.

⁴⁶ Blackstone, *Commentaries* (12th ed.), I, p. 128 n. 3; the quoted passage appears in the run-over footnote text at p. 127.

⁴⁷ 1723-1780.

⁴⁸ 1758-1823.

⁴⁹ See reference at n. 46 above.

⁵⁰ Thomas Jefferson, *The Papers of Thomas Jefferson* (Princeton: NJ, ed. Julian P. Boyd; 41 vols.), 33, 134-152, First Inaugural Address, 4 March 1801, p. 152.

1815 134 constitutions and constitutional instruments were written in Europe and the North Atlantic. Karl Pölitz's *Die Europäischen Verfassungen seit dem Jahre 1789 bis auf die neueste Zeit* (various editions, from 1833) is the best known collection of these texts from the early modern era. An early compilation which caught the public's attention appeared under the title *The Constitutions of the Several Independent States*, whose first edition was originally published in 1780.⁵¹ A third edition appeared in 1785.⁵²

These compilations make clear that the Roman style of Roman outline-by-hierarchy was very much admired on both sides of the North Atlantic. Headings gathered logically presented prescriptions similar to one another; that is, their scope was at the same general level of abstraction. Subheadings marked lesser prescriptions within that framework. The presentation of rules delivering solutions to current problems appeared at the 'bottom' of this hierarchy. When 'thou shalt be efficient', for example, was marked off by Corinthian columns, its day had arrived, as far as the nineteenth century was concerned. All of this seems straightforward enough.

The most difficult and pressing issue facing nineteenth century assemblies was that of time-management. Analysis of time-management issues assumed that after a bill or resolution has been adopted or rejected (the final outcome), a judgment can be made about whether the time spent by the assembly on the law project at hand was optimal. Given that over the course of a year several dozen or even hundreds of merit bills and resolutions will be debated to adoption or rejection, a series of data pairs can be imagined.

Each pair consists of (a) the expected amount of time and (b) the actual or observed amount of time per legislative proposal. This looking-backwards assessment of data pairs ('Should we have spent that much time on that proposal?') leads to the question: 'Can the optimal amount of time that a bill or resolution should consume be forecasted?'

The mathematical model for analysis of these data patterns was discovered and developed by Croatian investigator R.J. Boscovich.⁵³ His work surveying and measuring the earth's equatorial bulge became known to the Royal Society of London for Improving Natural Knowledge (1760), which body elected him a Fellow in the following year. His work (which I suggest is of interest to parliamentarians) was published in 1770. Boscovich, through an

⁵¹ With the second edition (London, 1782).

⁵² Boston: Printed by Norman and Bowen, in Marshall's-Lane, near the Boston-Stone, M.DCC.LXXXV. [1785] 28, 5-180, [1], 29 p.; 8.

⁵³ 1711-1787.

'ingenious geometric algorithm', computed the errors tracked by data pairs. He did this by computing the line which would yield the least absolute deviations in the data pairs, which pairs were charted using familiar Cartesian coordinates.⁵⁴

Boscovich enabled visualisation of the differences between (a) what time-wizards might forecast as the optimal amount of time to be devoted to a given bill and (b) the optimal time actually devoted to the bill. A fundamental misapprehension, however, operated when time-wizardry was deployed in the late 1840s (in the UK) and early 1860s (in the US). It is sufficient to say, for present purposes, that there was a fundamental flaw in the assumption that time-management solutions had matured when they were sufficiently developed to be incorporated into Roman-styled inventories & of prescriptions.

'COMPARATIVE NUMBER OF SUFFRAGES WAS THE MEASURE OF PROBABILITY'⁵⁵

Laws - that is, merit outcomes - are process-designed outcomes. The text is what it is, because an assembly has approved - words in, words out, words swapped - the text and rejected alternatives. (This applies with the same force to numbers in, out, and swapped, when finance and other funding bills come before the assembly.) Jefferson reflects this effort in his term *gradatim*, by which propositions are shaped to the point of rejection or acceptance by repeated balloting.⁵⁶ In assigning to *PPP* to task of forming text (containing words *or* words and numbers) into policy or law, political societies operate parliamentary assemblies as cause-and-effect machines with a single final causative factor - the comparative number of suffrages - determining the probability of a measure passing into law.

Quantitative ruminations - even if they seem now to be mere baby-steps - had been brought forward in the 1790s. I have already mentioned Edward Christian's conjecture which can be applied to procedural reform. In 1791 Bentham⁵⁷ had argued - in his *Essay on Political Tactics* - that the 'comparative number of suffrages [was] the only measure of probability as to

⁵⁴ Stephen M. Stigler, *The History of Statistics, The Measurement of Uncertainty before 1900* (Cambridge, MA, 1986) pp. 42-55, p. 46. See also the Wiki page 'Least Absolute Deviations'.

⁵⁵ Bentham, *Essay*, p. 314.

⁵⁶ Jefferson, *Manual*, p. 372.

⁵⁷ 1748-1832.

the correctness of its decisions'. Bentham supported his argument with the following: A lower margin of success of a measure in Commons, for example, should inspire the losing 'party' with 'hope for future success'.⁵⁸ Since Bentham was writing a work on *PPP* and bringing 'its system of tactics [to] approach perfection', Bentham's conjecture can be applied to procedural reform and especially time-management. After all, his *Essay* argued, as adjunct to his main thesis, that badly written rules tend 'to waste time by increasing the quantity of useless discourse'.⁵⁹

Time-wizards in the nineteenth century assumed that management of the time which members consumed crafting bills and resolutions could proceed under rules applicable to a factory or other manufacturing process. Two of the most important techniques were time-fracturing and issue-fracturing. Thomas Erskine May's influential 1854 article 'The Machinery of Parliamentary Legislation'⁶⁰ (which he reissued in 1881) employed such concepts as the 'division of labour' and promised reforms to 'diminish the labour and increase the efficiency of [Commons'] deliberations'.⁶¹ May did not propose to stand alone in this very Victorian endeavour. On the opening page of his essay May cited to his American counterpart, Luther Stearns Cushing, whose first work, like May's, went to press in 1844.⁶²

Let me underline this point: procedural code-writers were infected with a passion for managing procedural uncertainty in assemblies by reducing the number and scope of stochastic variables. What is the source of this overconfidence? The advent of political parties may be dated to the 1820s or at the latest 1830s, at least in the UK and US. As soon as retail politics had delivered a new majority in the assembly, that majority sought to reduce the risk that its programs would not be enacted. The new majority regarded surprise as the enemy as the merit outcomes it favoured were weighed by Parliament and Congress.

Soon enough, the operation of variables delivering random values in *PPP* also came to be seen as threatening government achievement. I date this development to the 1850s in the UK and 1860s in the US. In short, as soon as the modern phenomenon - the struggle for party leadership - appeared,

⁵⁸ Bentham, *Essay*, p. 330.

⁵⁹ Bentham, *Essay*, p. 346.

⁶⁰ *Edinburgh Review*, 1854.

⁶¹ At 47.

⁶² Luther Stearns Cushing, *Manual of Parliamentary Practice: Rules of Proceeding and Debate in Deliberative Assemblies* (New York: Hurst & Co. 1844).

uncertainty in the chamber became the enemy of these newly anointed leaders. At the beginning of his career, Erskine May⁶³ (having published the first edition of his *Treatise* in 1844)⁶⁴ attempted a sketch of the probability space which his 28 solutions (addressing time-management issues) could be said to occupy. These appeared in his pamphlet *Remarks and Suggestions* published in 1849. By 1854 May had moved to a more radical solution to the problem of time-management. It would no longer be sufficient for an inventory of prescriptions to include a grab-bag of procedures or time-fracturing solutions or work-arounds. Control over time-management must be ceded to the government-of-the-day. Time-management and its ancillary wizardry should be treated as if it were just another government program.

‘And while a feeble and inert Government provokes opposition, a strong and active Government quells it in Parliament, and discourages it in the country. A strong Government, therefore, is equally desirable for facilitating practical legislation, as for other political objects...’.⁶⁵

May’s embrace of this concession in 1854 translated *PPP* into a program of the government-of-the-day and thereby a tool of party leadership. A half century later Sidney Low, in his *Governance of England*, observed:

‘Who is not familiar with the farce of the debate on the Army or the Navy in Committee?... Here, again, the function of the House of Commons is no longer active. Other organs could, and in point of fact do, supply its place’.⁶⁶

The ‘other organs’ are the councils of decision-making conducted out of the public view and thoroughly under the control of party leaders. The remarks of Palonen and Wiesner may be added to the foregoing voices. Speaking of the present-day European Council, they write:

‘Therefore, the EC resembles more a parliamentary committee than a committee of its own. Here the diplomatic traditions prevail, both of

⁶³ 1815-1886.

⁶⁴ See reference at n. 19 above.

⁶⁵ Thomas Erskine May, *The Machinery of Parliamentary Legislation, Reprinted from the Edinburgh Review of January 1854* (London: Longmans, Green and Co., 1881), p. 9.

⁶⁶ Pp. 89-90.

keeping things secret and of regarding with suspicion open debate *pro et contra* ending with a vote'.⁶⁷

That is where matters stood and still stand at the present time. Paul Evans' *Handbook of House of Commons Procedure* relates that 'the standing orders restrict the time available to private Members and the opposition parties and reinforce the government's control over the time available to debate business and reach decisions on the floor of the House.'⁶⁸

'WE SHALL FEEL THAT WE ARE NO LONGER FREE AGENTS'⁶⁹

The 'democracy deficit' is now a phenomenon of international scope. Attempts to claw-back some scope for free exchange of ideas are varied, indicating the difficulty in getting to the bottom of the issues devolved. The observation 'No one political party should dictate changes to parliamentary procedure' appears in a party manifesto dated to the 1997 UK general election.⁷⁰ The Bundesrepublik Deutschland has launched its own approach, via Grundgesetz Article 38; in this provision a preliminary if aspirational attempt is made to keep alive the Bundestag's chances for lively and occasionally unexpected outcomes when the risk of persuasion takes place in debate-and-ballot. 'Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen'.⁷¹

I turn now to Stafford Northcote's attack on Wm. Gladstone's reforms which the latter introduces on 20 February 1882, bypassing the regular process by which Standing Orders were reviewed and revised. This process, essentially introspective, had matured at in Westminster at mid-century. The

⁶⁷ Kari Palonen and Claudia Wiesner, 'Second Chamber, 'congress of ambassadors' or federal presidency. Parliamentary and non-parliamentary aspects in the European Council's rules of procedure', p. 71, *Parliaments, Estates & Representation*, vol. 36, April 2016; quote at 86.

⁶⁸ London, 2003; 3rd ed., p. 45.

⁶⁹ Stafford Northcote rebutting Wm. Gladstone, HC Deb., 20 February 1882, vol. 266, c. 1151-1164, 1158.

⁷⁰ *Parliamentary Reform: The Commons 'Modernisation' Programme*, [House of Commons] Research Paper 97/107 (London, 28 October 1997), p. 6.

⁷¹ www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf.

Denison Report (1848, HC 644) is frequently cited here, and rightly so, given that the Speaker (of the House of Commons) Charles Shaw-Lefevre was called as the Select Committee's first witness. Northcote launches his main attack at this point. Stakeholders – such as major business interests – draw his attention. Those 'who are very anxious to press forward certain measures, and who are exerting great pressure on Members for the purpose of inducing them to assent to these proposals'. The 'majority will be worked from some centre outside, and we shall feel that we are no longer free agents. The right hon. Gentleman [Wm. Gladstone] says the majority ought to rule in the House. Yes; but who will rule the majority?'⁷²

Gladstone's dismal philosophy was proclaimed in the United States before Northcote's speech. Thomas B. Reed remarked as follows in the House of Representatives (1880):

'The best system is to have one party govern and the other party watch; and on general principles I think it would be better for us to govern and for the Democrats to watch. [Laughter]'⁷³

However, when Reed proposes to strip opposition members of their opportunity to contribute to the process by which bills and resolutions are tested *gradatim* in debate-and-ballot, Reed is also arguing that the members of his own party should likewise play a minimal role in the process of making law. Dame Margaret Hodge underlines this point in her recent tell-all *Called to Account: How Corporate Bad Behaviour and Government Waste Combine to Cost Us Millions*.⁷⁴ Hodge relates how the ambitions of a would-be junior minister forced private proceedings on an investigative panel at Westminster, a course, she argues, pursued at the expense of the public interest. The point here is that government backbenchers ambitious to rise must please party leaders who control access to the time available to these MPs, time which these MPs need to make a name for themselves. Gladstone's time-management, as Hodge's narration makes clear, is not merely a tool which permits explicit top-down direction by party leaders; once the conditions of possible experience are framed by procedural rules, leaders can rely on the self-restraint – as in the case Hodge relates – of upwardly mobile members.

⁷² HC Deb., 20 February 1882, vol. 266, c. 1151-1164, c. 1158.

⁷³ US HR Cong. Rec. 46/2; 22 April 1880, pp. 2659-2662, p. 2661.

⁷⁴ Margaret Hodge, *Called to Account* (London, Little, Brown Book Group, 2016) pp. 242-243.

Time-fracturing and issue-fracturing appear - on the surface at least - as tools by which the majority suppresses opposition or independent voices. In practice these tools also inhibit the behaviour of the majority's would-be rebels or those considering defection from the path most advantageous to the leaders of the governing party. By suppressing defections, *PPP* now suppresses the values assignable to the variable $Burke_{in}$. In short, *PPP* starves the assembly of the energy it needs to build public trust.

'WHO WILL RULE THE MAJORITY?'

Gladstone's procedural reforms, I argue, enabled party leaders to control their own members. At the level of detail exemplified in Jefferson's *Manual*, this control extended to the assignment of yes and no to strong and weak choices when motions, one after the other, were to come forward (in plenary or committee proceedings). These choices were presented, as I model them, in discrete motions offering words in, words out, or words to be swapped via these motions. The minority of the majority were therefore able to use *PPP* to dictate to their followers: We want a 'yes' ballot on this motion to bring about 'strong' text or a 'yes' ballot to bring about 'weak' text or a 'no' ballot on this motion to bring about 'strong' text or 'no' ballot to bring about 'weak' text. There are two categorical variables at work. Hence, 2×2 yields four logical choices or four possible conditions of collaborative experience when debate-and-ballot is the driver of members' behaviour.

The difference between party-leader driven process in making laws and Burke's 'animated' process may be expressed as follows: In the latter instance the individual preferences of members are in play. Members on any side of the aisle may hold preferences as unformed and not fully developed. Their views may be fixed or flexible. But they matter, and, given arrangements valuing one voice as worth one vote, insights and opinions weigh equally in the process by which words are converted to merit outcomes via the 'comparative number of suffrages'. Differing preferences are mediated by the competition between communities of interest which form around friendship to the paragraph or hostility to the paragraph as the paragraph is then shaped and reshaped, ballot after ballot.

To Reed and Gladstone, however, selection of available word choice is ordained by leaders, that is, arrives *ex cathedra* and is enjoined on the majority by its minority accordingly. To Jefferson and Northcote, on the other hand, the articulation and selection of choices arises organically, that is, it

matures in the free exchange of ideas, with surprising results marked as members *gradatim* advocate, attack and defend the shouldness which inheres in each of the four logical choices which I outlined above.

There is every reason to suppose that the public would be more interested in seeing the tactical dexterity and persistence of members of the assembly when choices among logically possible conditions are not ordained. Burke's animation implies excitement in debate-and-ballot. Jefferson reflects this understanding of the core competence of assemblies in his term *gradatim*, by which propositions are shaped to the point of rejection or acceptance by repeated balloting.⁷⁵ In other words, the process that is organic is more interesting because it shows legislation being made and risks being taken. Leadership driven process is by nature secretive and truncated; party leaders prefer the lack of surprise in ordaining outcomes. The virtues inherent in that approach, Gladstone and Reed would argue, must prevail over the risks inherent in permitting members to exercise their core competence. In modern parlance Gladstone destroyed parliamentary procedure in order to save parliament.

'RANDOM FAILURE HAS A LOW PROBABILITY OF REOCCURRENCE'

I turn now try my hand at carrying Bentham's conjecture into effect. What is the 'probability of success' of any given merit action of an assembly? This question brings the definition of 'success' forward for investigation. One might say 'we want our laws to be good' or - more precisely - 'we want our laws not to fail within "x" years of being enacted which failure will then require amendment, supplementation or repeal'. The risk of failure of a given law over time can be predicted by the Poisson distribution which yields a proportional risk (or percentage) as outcome⁷⁶. For my purposes, it is only necessary to test a proposed variable MTTF - Mean Times to Failure - with a value of some absolute number of years.

The Chronological Table of Statutes (TSO 2005) answers the need for a data set, which will yield values for a quantitative (or pricing) variable. This survey relates, after the canonical citation for a given statute, the interval during which the Act of Parliament had not yet been repealed. Acts of Parliament enacted in 1815, if repealed in whole or in part at all, enjoyed an

⁷⁵ See reference at n. 56 above.

⁷⁶ Stigler, n. 54, c. 5, 'Poisson and Juries'.

average life expectancy of 52 years; in 1855, 48 years; and in 1895 38 years. Taking the average length of a ministry in the 100-year interval following 1815, 1855 and 1895, the 191 Acts of Parliament written into the statute book in 1815 survived through 10.0 ministries; the 113 Acts in 1855 survived through 7.5 ministries; the 35 Acts of Parliament adopted in 1895 survived through 7.7 ministries, on the average.

I have referenced Erskine May's (1854) *Machinery of Parliamentary Legislation*. In that work May anticipates the quality philosophy which the International Organization for Standards (ISO) has adopted. ISO articulates a principle common to both manufacturing and parliamentary processes. I especially reference ISO 9000 in this regard. 'This International Standard promotes the adoption of a process approach when developing, implementing and improving the effectiveness of a quality management system, to enhance customer satisfaction by meeting customer requirements'.⁷⁷ The extensive literature on the useful life of products emphasizes that manufacturers should not tolerate random, irrational or unexplainable outcomes.⁷⁸

Translating ISO 9000, for example, backwards in time: Erskine May was expressing an equivalent commitment to built-in quality at Westminster. In 1854 he argued that the government should control all aspects of the law-making process. If one assumes that the government is responsible for all aspects of the legislative process, then MTTF measures the probability of success of a government program.

Before early modern mathematical tools were available, such as Boscovich's least absolute deviations or the Poisson distribution, the mathematical tools to model MTTF were lacking. It is worth a digression to point out that *qualitative* assessments along the lines - how good do we want our laws to be? - goes back to Aristotle's *Rhetoric to Alexander*.

'One who wishes to advocate a law has to prove that it will be equal for the citizens, consistent with the other laws, and advantageous for the state, best of all as promoting concord, or failing that, as contributing to the noble qualities of the citizens or to the public revenues or to the good

⁷⁷ See generally iso.org/iso. The quoted passage appears in the Online Browsing Platform drawing on ISO 9001:2015(en) Introduction 0.3.1. 'Process Approach/General'.

⁷⁸ Matt Seaver, *ISO 9000:2000* (Aldershot, Hampshire: Gower Publishing Ltd. 2001), p. 489.

repute of the commonwealth or the power of the state or something else of the kind'.⁷⁹

Given that we have our target in hand - we know what one has to prove up when one advocates a law, as Aristotle observes - we then return to the left hand side of the equation whose independent or explanatory variables I have already introduced. The variable $Burke_{in}$ captures the energy acquired when members of a legislative assembly take on the risk of persuading others in public. The variable $Burke_{out}$ captures the energy consumed when, member-hour after member-hour, attention to various motions (also referred to in inventories of prescriptive rules as 'Questions') come before the assembly and make their demands.

Any well-formed formula by which energy acquired is netted against energy to be consumed must yield a quantifiable measure for the useful life of an enacted law. Such a formula would, therefore, fall within the fundamental template which I express as:

$$f(Burke_{in}, Burke_{out}, V_1, V_2 \dots V_n) = MTTF.$$

When $Burke_{in}$ and $Burke_{out}$ are taken into account as causative factors, that is, with other variables, both systemic and stochastic (V_1 , V_2 and so forth stand in here for these variables), laws produced through this process exhibit a computed value of mean times to failure, that is, MTTF. As in the ISO protocols, the useful life of a product is measured by the temporal quantity 'useful life'; in the template above, this is MTTF just as in ISO's quality philosophy. However, unlike ISO's quality philosophy, the fundamental template assumes the operation of stochastic variables which capture unanticipated (ranging from random to irrational) behaviour. Indeed, according to Jefferson and Northcote, for members to work as 'free agents' in forming favorable or unfavorable feelings about the paragraph, they must be licensed to contour and then reshape their preferences during the free exchange of ideas.

The outcome of that exchange may be modelled with mathematical tools (such as least absolute deviations or the Poisson distribution) which were available, at the latest, to Northcote (speaking in 1882). One may also take notice of the work of Karl Pearson,⁸⁰ which brought forward χ^2 analysis of

⁷⁹ 1424b17-22.

⁸⁰ 1857-1936. Pearson's article was titled, 'On the criterion that a given system of deviations from the probable in the case of a correlated system of variables is such that

data pairs (1900) which precedes Sidney Low's work on parliamentary procedure published in 1904. However, it must be underlined that statistical analysis of the decision-making of members in assemblies is devalued if party leaders drive stochastic variables out of the analysis of *PPP* at work. As noted this was the development that Erskine May advocated in 1854.

'WE ALL KNOW WHAT TO DO'

Ryan Vieira's *Time and Politics* brings the reader through the events of 1882 and up to the Balfour coup de main of 1902, which he describes as 'aimed at transforming the House of Commons into an executive-driven legislative engine'.⁸¹ In so doing, Vieira may be said to equate this top-down 'legislative engine' to the 'other organs' which Sidney Low described in the passage in his *Governance of England* (1904) from which work I have previously quoted. This 'executive driven' engine has, on this account, supplanted the classic forms of debate-and-ballot in the House of Commons which are (by 1904) 'no longer active', a development to which Low draws the public's attention.⁸²

Virtually every author writing on current events in parliamentary institutions has contributed a memorable phrase on the subject of the democracy deficit at work. Jean-Claude Juncker's offering suggests that politicians may find debate-and-ballot unnecessary to their reasoning process. 'We all know what to do', runs the wisdom attributed to him. 'We don't know how to get re-elected once we have done it'. Juncker, currently President of the European Council, does not expect to be surprised by what takes place in a legislative assembly. However, that's where analysis directed to recover democracy for democratic institutions should begin.

As I have argued in this essay, if one observes what passes for 'debate' in parliamentary assemblies, one will be hard pressed to locate surprising but inevitable outcomes.

'In Congress, that putatively deliberative body, debates devolve into stand-offs between sets of talking points - no different than the hammed-

it can be reasonable supposed to have arisen from random sampling'. *Philosophical Magazine* (series 5), retrieved via www.tandfonline.com/loi/tphm16.

⁸¹ Vieira, *Time and Politics*, p. 121.

⁸² Pp. 89-90.

up exchanges between cable-news commentators, but with even worse ratings'.⁸³

Exit interviews of members of national legislative assemblies have become a subgenre of their own. Loat and MacMillan, *Tragedy in the Commons, Former Members of Parliament Speak Out About Canada's Failing Democracy*⁸⁴ offers the following assessment: 'In a system like ours, with little orientation or training, without any agreed-upon job description, in fact requires new MPs to find their own way'.

'It's a mob: mindless, frightened without purpose or direction, except what the leader decides, and unquestioning in its acceptance of whatever the leader decrees'.⁸⁵

To the foregoing selection must be added several of the passages previous quoted, such as T.B. Reed's to which Stafford Northcote's must stand in contrast. By the last third of nineteenth century it is fair to say that inhabitants of the UK and US were getting government which approximated public expectations of Burke's 'contrivance of human wisdom to provide for human wants'.⁸⁶ If dissatisfied, enough voters had a remedy in the franchise, even if not all inhabitants were participating in retail politics, women voters being excluded at that time, for example.

Assume, however, that the party leaders driving legislative engines in the UK and US knew what they were was doing; that is, these engines, as managed, were capable of contriving to 'provide for human wants' among the inhabitants of the nation. If this is the case, then Edmund Burke may have been wrong about 'animated performance' serving as the core competence of assemblies and Jean-Claude Juncker right. It really doesn't make any difference who owns the process by which human wants are satisfied, as long as the trains run on time and the water is clean. Once ownership is conceded to a 'centre outside' or even centres outside the chamber, then those who own process have no responsibility to even divulge how 'their' system works. All that matters is fulfillment of the canonical service missions.

⁸³ *Washington Post*, Book World, B7: 'How offending people and lying became marks of political authenticity', 22 September 2016.

⁸⁴ Alison Loat and Michael MacMillan, *Tragedy in the Commons, Former Members Speak Out about Canada's Failing Democracy* (Toronto, 2014).

⁸⁵ *Tragedy in the Commons*, p. 100.

⁸⁶ *The Works of Edmund Burke* (Boston, Little Brown, 1865) 3:231 at p. 310.

A less disturbing way of putting this point may be stated: if there is a further stage in the development of parliamentary institutions on the horizon or already under way - through the reintroduction of stochastic variables and the measured uncertainty they induce - then this new process must meet the performance threshold which was set when Low criticised Commons proceedings on the government's budget as a 'farce'. The public will not reinvest trust in parliamentary democracy if the trains run late and the streets are dirty. Put into programming terms: the value of MTTF must remain relatively stable while parliamentary process works its way through to a new stage of its evolution. Laws enacted must deliver a useful life equal to what the twentieth century has delivered. One must keep in mind that Low's 'other organs' were obliged, in the twentieth century, to meet or exceed the MTTF figure (a useful life for any given law equal to 5 or 6 successive ministries at least) set earlier in the nineteenth century House of Commons, for example.

CONCLUSION

My final argument runs as follows: until legislative assemblies produce results that are, at least, occasionally surprising to the participants they are never going to produce results that are of interest to the public. This calls for returning stochastic variables to their role on the left hand side of the fundamental parliamentary equation. I have supplied a template for such an equation.

That having been said, Hatsellonians now are on the path to better parliamentary practice and procedure. Their code-writers may expect 'large and successful majorities' to coalesce as 'friends of the paragraph'. Membership of the assembly is then broken down, as it were, into communities of interest based on the attractive features of the paragraph. This process will take place *gradatim*, that is, successively as ideas are marked off to be accepted or discarded when the assembly ballots motions by which the paragraph is contoured: that is, words in, words out and words swapped.

Hatsell's 'forms' of PPP may 'check... wantonness of power' on the part of 'large and successful majorities' which check is enabled by returning Northcote's 'free agents' to their role in the free exchange of ideas. The exchange is a phenomenon of human collaborative behaviour which is quantifiable: energy in is measured by defections to and from communities of

interest that coalesce *gradatim* around the paragraph. Energy out is measured by the time which members consume in complying with the governing rules of procedure. Interweaving the operation of stochastic with systemic variables moves this process forward. Is this a new and useful development in the revitalisation of democratic institutions? Only time will tell, but in making the attempt, statistical analysis can measure progress made.

Hatsellonia should consider its exercise in new nationhood as a venue experiment. It is a venture that is, by nearly a century and a half, long overdue.

PARTICIPACIÓ I REPRESENTACIÓ POLÍTIQUES A LA CORT GENERAL DEL PRINCIPAT DE CATALUNYA (1599-1706). UNA PERSPECTIVA COMPARADA EUROPEA I ESPANYOLA*

JOAQUIM VERDE I LLORENTE

Universitat Pompeu Fabra

RESUM

La Cort general del Principat de Catalunya, representació suprema de la independent comunitat política dels catalans, des d'una perspectiva comparada europea i espanyola tingué la fortalesa suficient: per resistir l'intent de la monarquia, compartida amb els altres regnes d'Espanya, de clientelitzar-la el 1599; i per consagrar el fracàs del mateix a la reunió inconclusa de 1626 i 1632. La qual cosa fou possible per la capacitat dels tres braços de transcendir les limitacions de la representació corporativa preliberal forjant uns consensos de caràcter general o "nacional", gràcies a: la forta pertinença a una mateixa comunitat política, la manca d'hegemonia d'algun dels seus membres i un important dinamisme socioeconòmic. En la línia de la historiografia europea més recent, el creixement català experimentat des de finals del segle XVI incentivà la participació parlamentària de l'home comú per canalitzar els seus interessos socials i econòmics en la construcció de l'estat des de baix. És la seva represa a finals del segle XVII la que explica: tant la important legislació política i econòmica de les corts de 1701-1702 i de 1705-1706, així com l'augment de la

* La present comunicació és fruit de l'homònim treball de recerca final del Màster Universitari en Història del Món que vaig defensar a la Universitat Pompeu Fabra el 9 de setembre de 2015, dirigit pel doctor Joaquim Albareda i Salvadó.

participació ciutadana en una tercera part entre ambdues i la presència de dotze pagesos a la darrera.

PARAULES CLAU

Home comú, participació política, representació política, corts generals, parlaments, Catalunya, Espanya, Europa.

ABSTRACT

The General Court (Parliament) of the Principality of Catalonia, supreme representation of the independent politic community of Catalans, from a comparative European and Spanish perspective had the sufficient strength: to resist the attempt of the monarchy, shared with the other kingdoms of Spain, to use it in 1599 to establish a stable network of patronage for its dynastic interests; and to permit the failure of that politic in the inconclusive meeting of 1626 and 1632. This was possible thanks to the capacity of the three estates to transcend the limitations of the corporative and privileged representation of the previous liberal regimes, setting up general or “national” consensus. Three elements explain this achievement: the strong sense of Catalans of belonging to the same politic community, the lack of hegemony of any of its members and an important social and economic dynamism. Accordingly of the most recent European historiography, the Catalan growth since the final 16th Century helped the parliamentary participation of the common man to steer his social and economic interests in the statebuilding from bellow. So, the recovery of that growth at end of 17th Century explains: the important politic and economic legislation of the two last courts of 1701-1702 and 1705-1706, and the increment of the popular participation in a third between both parliaments and the presence of twelve countrymen in the last.

KEYWORDS

Common man, politic participation, politic representation, statebuilding, parlaments, Catalonia, Spain, Europe.

I. INTRODUCCIÓ. OBJECTE D'ESTUDI I FONTS DOCUMENTALS

L'objectiu del meu treball fou l'estudi de la participació i representació polítiques a la Cort general del Principat de Catalunya. Aquest, fins a l'annexió a Castella el 1714, disposava d'un sistema de govern que havia de posar en el seu centre la cosa pública, fonament del republicanisme, la qual havia de ser protegida per l'obligació del rei a mantenir les llibertats de la comunitat dels catalans i els pactes polítics arribats amb ella en l'assemblea representativa, fonament del pactisme. Un estat així constituït permetia la participació política de l'home comú en la seva progressiva construcció des de sota. Procés de construcció estatal que trenca amb el tòpic que aquesta només es produí des de dalt pel príncep i els seus oficials a través de la burocratització, l'expansió de la fiscalitat i la guerra; elements importants però no els únics. Així, cal posar l'accent en la noció d'*empowering interactions*, "relacions empoderadores" enteses com a processos comunicatius entre els diversos i recíprocs interessos i peticions dels membres de les societats locals i dels oficials reials.¹

Els límits cronològics del treball van des de la Cort de 1599, un intent del rei d'establir unes xarxes clientelars estables al Principat en benefici dels seus interessos dinàstics; passant per la Cort de 1626 i 1632, el caràcter inconclús de la qual constatà el fracàs de dita política i desembocaria en la Revolta catalana de 1640; fins a les dues darreres corts generals de 1701-1702 i 1705-1706, la legislació de les quals donà lloc a la culminació del règim pactista català just abans de la seva desfeta el 1714 per la força de les armes de Felip V de Castella. També es decidí des d'un primer moment que els límits geogràfics de la recerca estarien delimitats al Principat de Catalunya. No obstant açò, calia partir des d'una perspectiva comparada, essencial en Història del Món, que ajudés a entendre els orígens i l'evolució del sistema parlamentari català en relació amb els dels altres regnes d'Espanya i d'Europa. Com el d'Anglaterra, que prosseguí una evolució política similar que podria haver estat continuada també per la catalana.

L'estudi de la participació i de la representació polítiques a la Cort general de Catalunya entre 1599 i 1706 s'havia de concretar en l'elaboració de les llistes de participants i representants a les quatre corts. Les dues

¹ HOLENSTEIN, A. "Introduction: Empowering Interactions: Looking at Statebuilding from Below". Dins BLOCKMANS, W., HOLENSTEIN, A. i MATHIEU, J. (ed.). *Empowering Interactions. Political Cultures and the Emergence of the State in Europe 1300-1900*. Surrey: Ashgate, 2009, p. 1-31.

sèries de fonts documentals emprades han estat els originals o les còpies autèntiques dels processos de dites corts² per a les llistes de convocats i habilitats i els quaderns de constitucions de les tres corts concluses per a la dels signants de les lleis generals. Els processos de Cort formen una sèrie documental manuscrita distribuïda en diversos fons, cinc en la nostra recerca, degut al fet que la Cort general era una institució multipartita que ha donat a diversos tipus de processos. Primer trobem el procés del protonotari, secretari en cap del rei que per raó del seu ofici actuava com a secretari general de la Cort levant-ne acta de les actuacions generals, que eren recollides en el seu procés. És la font més important per confeccionar la llista de convocats donat que comença amb el registre de les cartes reials de convocatòria. Si està complet també ha de contenir el de les habilitacions, els judicis on els nou habilitadors del rei i els nou dels tres braços sentenciaven l'admissió o no dels presentats. Per a la nostra recerca només s'han conservat els processos de 1599 i de 1626 i 1632: el primer com a fragment inicial que no conté les habilitacions i conservat en el fons del Consell d'Aragó i el segon, complet on li pertoca, al fons de la Cancelleria; ambdós a l'Arxiu de la Corona d'Aragó.³ Els processos familiars dels tres braços eren elaborats pel notari respectiu i recollien les actuacions que es duïen a terme en el ple de cada braç. Els del braç eclesiàstic haurien d'haver-se conservat a l'Arxiu Històric Arxidiocesà de Tarragona, però per al present treball: només hi és l'original de 1705-06 (he utilitzat l'edició de *Textos Jurídics Catalans*), el de 1626 i 1632 està perdut i els de 1599 (original) i 1701-02 (còpia autèntica) es conserven misteriosament al fons de la Batllia General de Catalunya de l'ACA.⁴ Els originals dels processos del braç militar es conserven al fons de la Generalitat del mateix arxiu.⁵ Finalment, tenim els originals dels processos

² El catàleg més complet dels processos de Cort es troba a CONDE, R. [et al.]. "Fonts per a l'estudi de les Corts i els Parlaments de Catalunya. Catàleg dels processos de Corts i Parlaments". Dins *Les Corts a Catalunya. Actes del Congrés d'Història Institucional (28, 29 i 30 d'abril de 1988)*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1991, p. 25-61. Per a una aproximació des del punt de vista documental v. HERNÁNDEZ CALLEJA, A. "Tipología de los procesos de Cortes". Dins *ibid.*, p. 62-70.

³ ACA, Consell d'Aragó, llig. 1372, doc. 10/1-28 (1599); i *ibid.*, Cancelleria, Processos de Corts, 51 (1626 i 1632).

⁴ ACA, RP, Bat. Gen. Cat., Volums, 556 (1599); *ibid.*, 557 (1701-02); i *Cort General de Barcelona (1705-1706). Procés familiar del braç eclesiàstic*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2014.

⁵ ACA, Generalitat, Sèrie general (N), 1099 (1599); *ibid.*, 1065 i 1066 (1701-02); i *ibid.*, 1100 (1705-06).

familiars del braç reial, conservats en el fons del Consell de Cent de l'Arxiu Històric de la Ciutat de Barcelona.⁶ Els quaderns de constitucions, capítols i actes de Cort, en canvi, són una font documental impresa que, després de les lleis generals elaborades pel rei i els membres dels braços de la respectiva Cort, contenia llurs signatures.

II. REPRESENTAR POLÍTICAMENT A EUROPA ABANS DEL LIBERALISME

Les assemblees representatives europees constituïen el lloc de trobada, diàleg i negociació entre el rei i els representants del regne. Els contractes polítics, doncs, reunien la legitimitat del rei (*dominium regale*) i la de la comunitat o *universitas* (*dominium politicum*) i donaven lloc a un *dominium politicum et regale*. Gràcies al consens parlamentari entre rei i regne, tendiren a crear un marc regit per l'imperi de la llei que, més enllà d'assegurar els privilegis particulars i corporatius, permetia: resoldre els greuges per garantir els drets de la generalitat dels vassalls, aprovar les taxes protegint alhora la propietat i elaborar la legislació.⁷ En un estat així constituït, el príncep estava obligat a mantenir la llibertat de la comunitat política o universitat i a no fer ni derogar lleis sense el seu consentiment, respectant el pacte que havia arribat amb ella a través del jurament mutu.⁸ Entre els trets més rellevants dels parlaments més sòlids i actius, en destacaven: el dret a consentir, controlar i recaptar la fiscalitat del regne, la capacitat d'intervenir en la legislació i la presentació de greuges abans de l'aprovació del donatiu al rei. El control i la limitació del poder regi augmentava en aquelles assemblees que disposaven de comitès de representació permanent potents. La composició, les funcions i l'organització de cada parlament depenien de les estructures socials que representaven i, alhora, influïen en la seva eficiència en canalitzar els interessos del regne,

⁶ AHCB, CC, XVI, 77 (1599); *ibid.*, 82 i 84 (respectivament 1626 i 1632); *ibid.*, 87 (1701-02); i *ibid.*, 88 (1705-06).

⁷ BLICKLE, P. "Representing the 'common man' in old European parliaments". Dins SOBREQÜÉS I CALLICÓ, J. [et al.] (coord.). *Actes del 53è Congrés de la Comissió Internacional per a l'Estudi de la Història de les Institucions Representatives i Parlamentàries* (Barcelona, 3-6 de setembre de 2003), vol. I. Barcelona: Parlament de Catalunya - Museu d'Història de Catalunya, 2005, p. 126-127.

⁸ BENEDICTIS, A. de. *Politica, governo e istituzioni nell'Europa moderna*. Bolonya: Società editrice il Mulino, 2001, p. 205-207.

assistint el rei i limitant-li el creixent poder per sobreviure en un període crític de la història parlamentària: l'Alta Edat moderna.⁹

De les dues vies principals de construcció de l'estat modern, monarquia absoluta i parlamentarisme amb rei o plenament republicà, l'única que assegurava a llarg termini el creixement econòmic i el progrés social era la segona, car permetia la canalització dels interessos econòmics i socials dominants a través de la representació política. El sistema parlamentari fou més apte per construir un estat eficaç perquè féu possible generar una sèrie de polítiques consensuades, debatudes i preses en les assemblees representatives, que permeteren dotar el sistema d'una confiança de la qual no disposaren les monarquies absolutes. Només la fiabilitat dels contractes polítics podia permetre les inversions econòmiques de llarga durada, mentre que a les monarquies absolutes el lliure arbitri de cada príncep només en permetia a curt termini amb el consegüent estancament econòmic. La relació entre representació política i creixement econòmic, però, no fou possible sense l'existència d'una societat civil vigorosa que, a través de la seva implicació en els debats polítics, pogués generar una opinió pública que ajudés a participar en el consens polític sectors socials més amplis.¹⁰

Des de 1500 succeí una "petita divergència" institucional en el desenvolupament parlamentari europeu: mentre que al nord i nord-oest les institucions representatives experimentaren un fort creixement de llur poder, al sud i centre d'Europa llur importància disminuí. Divergència que anava lligada a una altra d'econòmica: en contraposició al creixement continu de les economies dels països de la Mar del Nord, les dels països del sud i est d'Europa s'estancaren i, fins i tot, declinaren.¹¹ En un i altre cas, però, hi hagué una excepció meridional: Catalunya. Al cap i a la fi, l'argument de Josep Fontana sobre la relació entre representació política i creixement socioeconòmic és tant d'anada com de tornada: les institucions representatives es desenvoluparen amb major facilitat on predominaven els

⁹ GRAVES, M. A. R. *The Parliaments of Early Modern Europe*. Gran Bretanya: Pearson Education, 2001, p. 1-3 i 36.

¹⁰ FONTANA I LÁZARO, J. "Representativitat política i progrés social: una proposta interpretativa". Dins SOBREQUÉS [et al.] (coord.), *Actes del 53è Congrés...*, op. cit., p. 85-96.

¹¹ ZANDEN, J. L. Van, BURINGH, E. i BOSKER, M. "The rise and decline of European parliaments, 1188-1789". *Economic History Review*, vol. 65, núm. 3. Oxford: Blackwell Publishing, agost 2012, p. 836.

negociants i comerciants.¹² Elements compartits per Anglaterra, les Províncies Unides i Catalunya.

Dels regnes europeus tractats en el treball, cal destacar com Anglaterra des del segle XV seguí una evolució similar a Catalunya, facilitada com veurem ací, per unes pregona construcció feudal i forta pertinença a una comunitat política. La gran extensió del regne de França i del de la corona de Castella, en canvi, els dotà d'un localisme important i etnoformació baixa que afavoriren: la desarticulació de les seves comunitats, la debilitat dels Estats generals i de les Corts generals, i l'existència d'estats provincials i de juntes generals a les províncies d'ambdós regnes on el poder reial era més dèbil.¹³

En tot cas, la primera assemblea representativa d'Europa, la primera cort reial on, al costat de clergues i nobles, s'hi afegí la participació i representació de l'home comú,¹⁴ havia estat les Corts del regne de Lleó convocades el 1188 per Alfons VIII.^{15 16}

Com s'articulava, però, la representació política abans del liberalisme? Primerament, les comunitats polítiques preliberals no eren conjunts d'individus iguals sinó de comuns i particulars desiguals. El mecanisme de la representació, doncs, funcionava necessàriament entre els primers i llurs representants a través de poders suficients i, eventualment, entre els segons i llurs substituïts. De la composició de la comunitat política general se'n derivava el doble nivell de la representació: el conjunt de membres representaven tot el regne i els de cada comú, alhora, sengles corporacions. El primer permetia als estaments prestar un consentiment vàlid i obligatori en nom de la comunitat, malgrat que no tota hi estigués directament representada: es considerava que les ciutats i viles senyorials ja ho estaven pels seus senyors i, per tant, no hi participaven, havent-hi només aquelles de jurisdicció reial amb dret d'assistència. El segon feia possible els mandats imperatius entre els dos agents de la representació. Fins a quin punt aquesta

¹² FONTANA, "Representativitat política...", *op. cit.*, p. 92-93.

¹³ GRAVES, *The Parliaments...*, *op. cit.*, p. 18-19 i 30.

¹⁴ Amb aquest concepte hem d'entendre els laboratores o "tercer estat", aquells menys privilegiats, burgesos i pagesos, que integraven un estament popular, però, divers, des d'un patriciat poderós fins als estrats urbans i rurals més baixos. BLICKLE, "Representing the 'common man'...", *op. cit.*, p. 119 i 122.

¹⁵ Anomenat Alfons IX per la historiografia malgrat que l'anterior rei de Lleó amb el mateix nom fos Alfons VII, l'emperador d'Espanya, casat amb l'emperadriu Berenguera de Barcelona.

¹⁶ ZANDEN, BURINGH i BOSKER, "The rise and decline...", *op. cit.*, p. 837-838.

fou eficaç per limitar el poder reial en mantenir aquells mandats tot combinant-los amb consensos que permetessin superar les limitacions de la representació corporativa? Finalment, tenim el doble caràcter de la representació: la plenària de les assemblees generals, ja que es considerava que en elles la comunitat política no només hi era representada sinó que també hi era tota present, i la ordinària de llurs comitès permanents, si n'existien, encarregats de vetllar pel compliment dels pactes entre convocatòries parlamentàries.¹⁷

III. LA PENÍNSULA I LA MONARQUIA D'ESPANYA

Península o continent d'Espanya eren els noms històrics que encara durant l'Edat moderna rebia la terra que avui coneixem com a Península ibèrica.

La monarquia d'Espanya, en canvi, era, adoptant el model de la corona d'Aragó, una monarquia composta.¹⁸ Estava caracteritzada, doncs, per la unió *aeque principaliter* d'un conjunt de regnes (en el sentit material d'estats reials) independents entre ells, peninsulars i extrapeninsulars, que compartien una mateixa persona física com a rei de cadascun d'ells. En conseqüència, les comunitats polítiques peninsulars (per exemple) de castellans, catalans, navarresos, aragonesos i valencians (i portuguesos entre els anys 1580 i 1640) eren ("dinàsticament") espanyoles i, alhora, estrangeres entre elles.

1. La corona o regne de Portugal

La corona de Portugal estava formada nominalment pels regnes de Portugal i dels Algarves, però en clara asimetria en favor del primer, constituint un sol regne en sentit material amb una forta etnoformació.

Tot i així, les funcions principals de les *Cortes gerais*, en decadència des del segle XV, sempre foren les consultives. Al costat dels *braços eclesiàstic* e *nobiliàrquico*, l'home comú portuguès participava a Corts a través del *braço*

¹⁷ FERRO I POMÀ, V. *El Dret Públic Català. Les Institucions a Catalunya fins al Decret de Nova Planta*. Vic: Eumo Editorial, 1987, p. 198-200, 203-205 i 243-244. Aquestes consideracions teòriques sobre la Cort general de Catalunya es poden fer extensives arreu d'Europa.

¹⁸ ELLIOTT, J. H. "Conferència inaugural. Catalunya dins d'una Europa de monarquies compostes". *Pedralbes*, núm. 13-I. Barcelona: Publicacions de la Universitat de Barcelona, 1993, p. 14.

popular. No estaven obligats a intervenir-hi tots els membres dels tres braços i, àdhuc, alguna vegada s'acomiadà algun estament anticipadament. Les dificultats per establir consensos interestamentals que articuessin una defensa dels interessos generals s'observa en què eclesiàstics i nobles preferiren prioritzar altres vies de participació política. Per altra banda, molts comuns reclamaven una menor convocatòria de Corts per les despeses que suposava assistir-hi. La *gente da governança* (les elits locals) monopolitzava l'elecció dels procuradors. En conseqüència, la representativitat política del braç popular experimentà un tancament en mans d'una elit de nobles i juristes.¹⁹

2. La corona de Castella. El "regne" de la corona de Castella i el regne de Navarra

La corona de Castella estava integrada nominalment per catorze regnes i dos senyoriis (els regnes de Castella, de Lleó, de Navarra, de Granada, de Toledo, de Galícia, de Sevilla, de Còrdova, de Múrcia, de Jaen, de l'Algarve, d'Algecires, de Gibraltar i de les Illes Canàries i els senyoriis de Biscaia i de Molina) però per dos regnes com a estats reials independents: el "regne" de (la corona de) Castella i el regne de Navarra, desiguals en favor del primer.

El regne de Lleó, amb les seves Corts de 1188, anava en el camí d'aprofundir unes formes feudals, corporatives i representatives que el dotaven d'una millor organització política que el de Castella. Arran de la unió d'ambdós regnes el 1230, tot i mantenir corts diferenciades fins a 1348, Lleó no pogué resistir l'investida política de les estructures socials bascocastellanes dels hidalgos que, considerant-se per llur costum radicalment iguals, impossibilitaven arribar a pactes i els consensos polítics eren substituïts per una nova relació de poder. Les ciutats, repoblades pels hidalgos, no pogueren bastir unes formes corporatives i representatives plenes i, en conseqüència, "*la construcción de una universitas castellana, de una res publica castellana*" quedà avortada en benefici d'"*una idea abstracta de España, como tierra que reclama señor, que sólo podía abrirse camino desconociéndose a sí misma.*"²⁰

¹⁹ HESPAÑA, A. M. *História das Instituições*. Coïmbra: Livraria Almedina, 1982, p. 367-382.

²⁰ VILLACAÑAS BERLANGA, J. L. *La formación de los reinos hispánicos*. Madrid: Espasa, 2006, p. 467-483, 524-527 i 636-647, cita a la p. 647.

Les *Cortes generales* de “Castella”, així, no es consolidaren durant l’Edat moderna com una assemblea representativa interestamental que, negociant amb el seu cap, arribés a pactes legislatius, judicials i tributaris en benefici de la generalitat dels regnes o del “regne” de la Corona (no d’un “regne de Castella i Lleó” que mai ha existit). Des de 1538 quedà reduïda a una assemblea de setze ciutats i dues viles com a eina fiscal al servei d’un rei amb poder absolut per legislar.²¹ Arribant a ser el parlament amb una major pressió fiscal de tota Europa.²² Entre els impopulars procuradors, la immensa majoria hidalgos i rendistes, trobem molts oficials reials, cavallers d’ordes militars i, àdhuc, nobles titulats. Les Corts castellanques mai no es plantejaren decididament l’augment de la representació social i territorial. Aquest factor, el localisme de les ciutats i una constitució política ambigua que no definia clarament la relació entre aqueixes i les corts conduïren a la seva manca de convocatòria ordinària des de 1665,²³ triomfant així la desarticulació de la república “castellana”.

Tot plegat no s’entén sense una debilitat mercantil i menestral que també trobem present tant a Portugal com al regne de Navarra. Tot i la independència d’aquest vers al de la Corona, les similars estructures socials expliquen les mesures antigremials que també adoptaren les *Cortes generales* de Navarra. La *universitas* navarresa, però, tingué la suficient cohesió per mantenir-se integrada pels tres estaments, que des de 1692 aconseguiren anteposar a la votació del servei la reparació dels greuges, però mai la decretació de les lleis, que no requeria llur consentiment. L’última reunió fou el 1829.²⁴

²¹ FORTEA PÉREZ, J. I. *Las Cortes de Castilla y León bajo los Austrias. Una interpretación*. Valladolid: Junta de Castilla y León, 2008, p. 11-12, 35-36, 39-43 i 59. Tot i el tractament plenament rigorós fet per l’autor, que mai parla de “Cortes de Castilla y León”, per motius editorials s’ha donat el nom d’una institució creada ex novo l’any 1983 a una altra finida el 1834.

²² GRAVES, *The Parliaments...*, op. cit., p. 184.

²³ LORENZANA DE LA PUENTE, F. *La representación política en el Antiguo Régimen. Las Cortes de Castilla, 1655-1834*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2013, p. 158, 166-167 i 170.

²⁴ HUICI GOÑI, M. P. *Las Cortes de Navarra durante la Edad Moderna*. Madrid: Ediciones Rialp, 1963, p. 33-122; OSTOLAZA ELIZONDO, M^a I. *Las Cortes de Navarra en la etapa de los Austrias (s. XVI-XVII)*. Pamplona: Servicio de Publicaciones del Parlamento de Navarra, 2004, p. 19-46 i 126-127.

3. La corona d'Aragó. Els regnes d'Aragó, de València i de Sardenya

La corona d'Aragó estava formada, des de 1556, nominalment per quatre regnes i un principat (els regnes d'Aragó, de València, de Mallorca i de Sardenya i el Principat de Catalunya), però tots i cadascun d'ells regnes en el sentit d'estats reials independents, tot i que en una posició subalterna els regnes de Sardenya i de Mallorca, especialment el darrer per la manca de Corts. Tot i ser Catalunya "*la más interesada y la más laboriosa a favor de una definición integrada de la corona*", la formació d'una *universitas* general de la Corona, d'un "regne", no d'Aragó, sinó de la corona d'Aragó, fracassà sobretot arran del Compromís de Casp. Les Corts generals de la corona d'Aragó, doncs, es consolidaren al segle XVI com la inauguració conjunta de les corts generals dels tres regnes deçà mar: els regnes d'Aragó i de València i el Principat de Catalunya, que es reunien separatament. La no institucionalització d'unes Corts generals com a representació comuna afavorí el rei a l'impedir una convergència institucional que el controlés coordinadament.²⁵

Els regnes d'Aragó i de València es mantingueren millor cohesionats que la comunitat política castellana i, en conseqüència, sengles Corts generals pogueren mantenir durant l'Edat moderna una capacitat negociadora general amb llur rei. Aquesta, però, anà minvant progressivament. Sobretot arran de les germanies valencianes de 1520-21 i de les *alteraciones aragonesas* de 1591. Fins al punt que al 1626 acabaren cedint a la *Unión de Armas* per conservar llur constitució política tot desnaturalitzant-la. Procés que no s'entén sense la força de la noblesa a ambdós regnes. L'existència d'un quart *brazo de caballeros e infanzones* aragonès era deguda a la importància social dels cavallers i a la debilitat municipal del Regne, característica que allunyava Aragó de Catalunya i València i l'apropava a la societat hidalga castellana. Les estructures mercantils i menestrals valencianes eren més fortes, però no el suficient per contrarestar la noblesa a nivell local, sobretot

²⁵ VILLACAÑAS BERLANGA, J. L. "Pensamiento y cultura política en la corona de Aragón". Dins NARBONA VIZCAÍNO, R. (coord.). *La Mediterrània de la Corona d'Aragó, segles XIII-XVI & VII Centenari de la sentència arbitral de Torrellas, 1304-2004*, XVIII Congrés d'Història de la Corona d'Aragó (València, 2004), vol. II. València: Universitat de València, 2006, p. 1578-1586 i 1589 i cita a la p. 1586; MONTAGUT, T. de. "La constitució política de la Corona d'Aragó". Dins FALCÓN, Isabel (coord.). *El Compromiso de Caspe (1412), cambios dinásticos y Constitucionalismo en la Corona de Aragón*, XIX Congrés d'Història de la Corona d'Aragó (Casp, Alcanyís i Saragossa, 26-30 de juny de 2012). Saragossa: Obra Social de Ibercaja, 2013, p. 112-114.

a la ciutat de València. L'hegemonia d'aquesta, com Saragossa a l'Aragó, contribuïa a debilitar l'assoliment de consensos en el seu braç i, per tant, en les triestamentals Corts valencianes.²⁶

Estructura que també era compartida per les Corts generals o Parlament general del regne de Sardènia. Eren les úniques de la corona d'Aragó que podien ser presidides pel lloctinent general, permetent una major convocatòria de Corts alhora que era un símbol de la major subordinació sarda. La negociació sempre fou avantatjosa per al poder reial. La fiscal, com a Aragó i València, s'anà anteposant a la legislativa. Debilitat que no es pot comprendre sense la semblança entre les estructures socials sardes i les valencianes. Les Corts de Sardènia, però, foren les úniques que subsistiren fins al segle XIX, a diferència de les d'Aragó (1702), València (1645) i Catalunya (1706).²⁷

IV. PARTICIPACIÓ I REPRESENTACIÓ POLÍTQUES A LA CORT GENERAL DEL PRINCIPAT DE CATALUNYA

El Principat de Catalunya era un regne de la corona d'Aragó i de la monarquia d'Espanya. I és que l'*status* formal de Catalunya com a principat i el del seu cap com a comte de Barcelona no ens pot fer oblidar que el darrer no era un títol de regne sinó de sobirania i que el primer era, "de dret i de fet, una entitat política i territorial separada", "un Estat que, en tot menys en el nom, era un regne", unit amb d'altres del mateix rang en la corona d'Aragó i en la monarquia d'Espanya.²⁸

²⁶ SERRA I PUIG, E. "La vida parlamentària a la Corona d'Aragó: segles XVI i XVII. Una aproximació comparativa". Dins SOBREQÜÉS [et al.] (coord.), *Actes del 53è Congrés...*, op. cit., p. 501-536; BLANCO LALINDE, L. *La actuación parlamentaria de Aragón en el siglo XVI. Estructura y funcionamiento de las Cortes aragonesas*. Saragossa: Cortes de Aragón, 1996; GUIA MARÍN, LL.-J. "The braç reial or royal estate of Valencia and Sardinia at the time of Philip IV". Dins COHN, H. J. (ed.), *Parliaments, Estates & Representation. Parlements, États & Représentation*. Gran Bretanya: Ashgate, 2007, p. 159-173.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ FERRO, *El Dret Públic...*, op. cit., p. 19-23 i 187 (cites a les p. 21 i 187).

La Cort general de Catalunya era, doncs, la instància representativa suprema del General o Generalitat de Catalunya,²⁹ es reunís en solitari o juxtaposadament amb els altres regnes deçà mar. Evolució de la cort reial (l'antiga cort comtal) i receptora de la tradició de les assemblees de Pau i Treva, acollí representants de ciutats i viles per primer cop el 1218. No fou fins a 1283 quan, amb la 23a constitució d'aquella Cort, alhora que es definia amb precisió la comunitat política que representava, s'institucionalitzà definitivament. A més a més, gràcies a la constitució 14/1283, esdevingué la primera assemblea parlamentària europea a tenir la potestat que la seva aprovació i el seu consentiment fossin requisits imprescindibles per a que el príncep pogués fer lleis generals, ço que la convertia, de fet, en col·legisladora.³⁰

No es pot entendre dit procés sense tenir present que des d'inicis del mil·lenni "*el nivel de etnoformación catalán es más intenso que el de cualquier otro territorio hispano*" i, en conseqüència, "*Cataluña estaba mejor preparada que ningún otro territorio hispano para dar el paso decisivo hacia una etnoformación medieval clásica, verse como un populus, un cuerpo político y una universitas*". Tampoc sense la pregona construcció d'un principat feudal i el contractualisme inherent al mateix, així com la debilitat relativa dels poders en joc (el rei, i les aristocràcies eclesiàstica i laica i les burgesies urbanes que integraven la comunitat dels catalans), que els obligava a pactar.³¹

En Cort general, la reunió del rei com a comte de Barcelona i els tres braços que representaven plenàriament la Generalitat dels catalans. Tot i els

²⁹ Com constatà Víctor Ferro, la Generalitat no es corresponia a la Diputació del General sinó al mateix General de Catalunya, ço és, la universitat, comú o comunitat política dels catalans. *Ibid.*, p. 246-248 n. 10.

³⁰ *Ibid.*, p. 186-188 i 191-193.

³¹ *Ibid.*, p. 290 n. 2; FONTANA I LÁZARO, J. *La formació d'una identitat. Una història de Catalunya*. Vic: Eumo Editorial, 2014, p. 32-34; VILLACANA, La *formación...*, *op. cit.*, p. 324-333 (cites a les p. 326 i 332). L'autor defineix etnoformació "como síntesis de prácticas de ordenamiento poblacional, cultural, religioso y étnico, por una parte, y prácticas de formación de poder político, militar y fiscal por otra" (*ibid.*, p. 36) i, per tant, estem davant d'un procés que, tot i que pot assolir una certa estabilitat, no està basat en un discurs essencialista sinó comparatiu, obert i en esdevenir: *ibid.*, *El ruido y las nueces de la crítica. Respuesta a García de Cortázar*. Biblioteca Saavedra Fajardo de Pensamiento Político Hispánico: 2008, p. 34-41, <http://www.saavedrafajardo.org/Archivos/respublica/hispana/DOC0022-JVB.pdf> (20-VI-2016).

conflictes inherents a tot procés històric, el grau de cohesió d'aquesta comunitat política permeté a la Cort mantenir sempre l'objectiu pel qual havia estat creada: tractar del bon estat i reforma de la terra, ço és, prendre totes aquelles mesures relacionades amb el govern del Principat mitjançant l'elaboració de les lleis generals, la presentació i provisió dels greuges i l'atorgament d'un donatiu al rei. Fins i tot don Lluís de Peguera, tot un ministre del Reial Consell de Catalunya, afirmava que el "fi principal per lo qual se celebra dita Cort [...] és fer, y ordenar Constitucions, Capítols, y actes de Cort, per al bé, quietut, estat, y reformació de la terra".³² Els consensos interestamentals permeteren que, malgrat la força dels privilegis i els costums en tota societat preliberal, a Catalunya no poguessin ser invocats contra les lleis generals i aquestes els poguessin revocar. La major cohesió del General dels catalans en comparació de les castellanitzades comunitats aragonesa i valenciana, s'observa: en la vessant legislativa, en el paper més substancial que tenia la comissió de treball dels tres braços encarregada de minutar i ordenar els projectes de constitucions, per ser debatuts després als plens dels braços, entre aquests, i amb el rei en un llarg estira i arronsa; en la judicial, el tribunal de greuges, paritari entre nou jutges del rei i nou dels braços, havia d'acomplir la seva funció en un termini de deu mesos després de cloure's la Cort, a diferència dels regnes germans; i en la fiscal, les corts catalanes sempre deixaren l'atorgament del donatiu gràcies al rei per al final, un cop decretades les constitucions i el capítol de constitució del tribunal de greuges.³³

El braç eclesiàstic estava presidit per l'arquebisbe de Tarragona i integrat també pels bisbes, presidents d'ordes militars, abats i alguns priors, que hi participaven a títol personal, i capítols catedralicis representats per un síndic cadascun, que també era enviat per les esglésies episcopals i monestirs amb seu i abadia vacants. No hi participaven la baixa clerecia i els ordes mendicants. El braç militar estava presidit pel duc de Cardona i integrat també pels altres titulats (marquesos, comtes i vescomtes), nobles, cavallers, donzells, i senyors de vassalls (encara que fossin plebeus). No hi participaven els gaudints de privilegi militar (ciutadans i burgesos honrats i doctors en lleis i en medicina). En cas de just impediment els particulars eclesiàstics i

³² PEGUERA, Ll. de. *Pràctica, forma, y estil, de celebrar Corts generals en Catalunya, y matèries incidents en aquelles...* Barcelona: Rafael Figueró, 1701 (1a ed. 1632), p. 90.

³³ SERRA, E. "La vida parlamentària...", *op. cit.*, p. 518-520; FERRO, V. *El Dret Públic...*, *op. cit.*, p. 188, 227-235.

militars podien ser representats per procurador. El braç reial estava presidit pel conseller en cap de la ciutat de Barcelona i integrat per les universitats d'aquesta i de les altres ciutats i viles de jurisdicció reial amb costum o privilegi de participar-hi. Estaven representades per un síndic cadascuna, llevat de Barcelona (cinc), Perpinyà (tres) i Lleida, Girona, Tortosa i Balaguer (dos). No hi participaven les universitats dels castells reials (llocs rurals amb poblament dispers). Els síndics estaven lligats a llurs comuns per un fort mandat imperatiu a través d'instruccions concretes, un intens contacte epistolar i una posterior fiscalització. Dos requisits fonamentals per participar a corts generals pels braços eren gaudir de naturalesa catalana (els bisbes i els senyors amb vassalls catalans podien ser estrangers) i no ser oficial reial.³⁴

La meua recerca documental, però, m'ha mostrat com a la Cort general de 1599 foren habilitats alguns oficials reials al braç militar, com don Pere Franquesa; exemple de l'intent de la monarquia d'usar la institució per als seus interessos. La representació dels particulars per procurador sempre fou molt més elevada al braç militar que a l'eclesiàstic, però mai s'acumularen més de quatre procures. Pel que fa al braç reial, la participació i representació populars es mantingueren en les 35 ciutats i viles reials i 45 síndics de la Cort de 1585.

De les deu universitats noves que es presentaren a la Cort inconclusa de 1626 i 1632, només tres en foren admeses: les viles de Vinçà i d'Agramunt i la sorpresa de la vall d'Aran. Tot i no poder fer una anàlisi comparativa acurada de la situació social dels síndics per a les tres primeres corts, sí se'n pot concloure la presència de tots els estaments municipals, llevat de menestrals, amb un nombre creixent de doctors. Increment que també podem observar en el braç militar on, a més, els nobles augmentaren fins equilibrar-se en les dues darreres corts amb els merament cavallers. A diferència de 1599, des de 1626 a 1706 tots els oficials reials foren repel·lits: civils, els de guerra (és a dir, del Reial Exèrcit de Catalunya) i els de la Inquisició i de la seca.

Arran de la pèrdua dels comtats el 1660, a la Cort de 1701-02 només foren habilitades 29 ciutats i viles (i 36 síndics), tot i presentar-se fins a 19 més als debats inicials i/o a les habilitacions. A la darrera Cort general de 1705-06 les reivindicacions es reprengueren. Llavors sí que en foren admeses 12 noves (10 més), entre elles un terme, una vall i dues vegueries, fins a un total de 39

³⁴ *Ibid.*, p. 193-197, 199-203 i 216-217 n. 119.

universitats i 47 síndics. La participació popular, així, s'incrementà un terç més que a la Cort general de 1701-02 i un 44,4% més que el 1599 (sense tenir en compte la Catalunya francesa). Espectacular creixement que també es reflectí en la descoberta que 12 dels 47 síndics de 1705-06, la quarta part del braç, foren pagesos, segurament enriquits, però pagesos.^{35 36}

Les universitats que volien anar a corts sempre ho justificaven en el creixement demogràfic i econòmic i el pagament de tributs.³⁷ I és que no podem entendre l'augment que experimentà la participació política de l'home comú a la Cort general de Catalunya a principis de segle XVIII sense relacionar-lo amb el creixement socioeconòmic català reprès durant el darrer terç del segle XVII.³⁸ Així s'explica l'excepcionalitat catalana en el marc de la divergència institucional europea ocorreguda a l'Edat moderna: l'enfortiment de les assemblees dels països nòrdics (Anglaterra, Suècia, Províncies Unides, etc.) anava lligat al creixement continu de les seves economies i xarxes urbanes, al contrari que al centre i sud d'Europa (França, Castella, etc.), llevat Catalunya.

V. CONCLUSIONS

La tendència dominant de la historiografia espanyola ha estat relativitzar la importància dels mecanismes de participació i representació polítiques anteriors al liberalisme i les consegüents negociacions i pactes polítics entre

³⁵ Presència que té encara més rellevància si tenim en compte que, a diferència de Frísia, Escandinàvia, la Suïssa alpina o el Tirol, a la Cort general de Catalunya no podien representar comunitats polítiques de pagesos dispersos: GRAVES, *The Parliaments...*, op. cit., p. 168-169.

³⁶ Per a les fonts documentals emprades veure *supra* epígraf 1 i, per a l'exposició detallada dels representants a les quadre corts, els annexos del meu treball de recerca.

³⁷ Deure que ens recorda la relació entre fiscalitat i representació política a l'època i que ens duu a la propietat i la llibertat (estar lligat només al príncep) com a fonaments de la participació popular preliberal. BLICKLE, Peter, "Conclusions". Dins *ibid.* (ed.). *Resistance, Representation, and Community*. Oxford: European Science Foundation i Clarendon Press, 1997, p. 333-336.

³⁸ GARCÍA ESPUCHE, A. *Un siglo decisivo. Barcelona y Cataluña, 1550-1640*. Madrid: Alianza, 1998; i *Barcelona entre dues guerres. Economia i vida quotidiana, 1652-1714*. Vic: Eumo, 2004.

reis i regnes,³⁹ si no l'han negada directament.⁴⁰ La historiografia europea més avançada sobre la matèria, en canvi, ha posat de relleu la importància d'aquests contractes en la construcció de l'estat i la participació que hi tenia l'home comú des de baix,⁴¹ confirmada a Catalunya amb la present recerca.

Aquesta ha exposat com l'important increment de la participació i representació polítiques a les corts d'inicis del segle XVIII no es pot entendre sense l'interès d'unes ciutats i viles de canalitzar llurs demandes socials i econòmiques en la Cort general del Principat de Catalunya mitjançant una negociació política general (legislativa, judicial i tributària) entre rei i regne que donés lloc a uns contractes polítics que cercaven el bé comú de la comunitat. Com així mostrà la important legislació política i econòmica de 1702 i de 1706.⁴² Conformant un tot interrelacionat amb l'ampliació vilatana a la Diputació del General i el manteniment d'una important participació gremial a les ciutats i viles, podem concloure que es tractava d'un sistema, en termes aristotèlics, en vies de democratització progressiva que permetia una notable participació de l'home comú en la construcció de l'estat. En un temps que el conjunt d'Europa seguia un sentit oposat d'oligarquització i poder reial creixents.

L'excepteionalitat catalana fou possible per la capacitat dels tres braços de transcendir les limitacions de la representació corporativa preliberal forjant uns consensos de caràcter general o "nacional", gràcies a: la forta pertinença a una mateixa comunitat política, la manca d'hegemonia d'algun dels seus membres i un important dinamisme socioeconòmic. Amb la primera entenem com l'intens nivell d'etnoformació, que havia facilitat la constitució del General o Generalitat, la comunitat dels catalans, i la seva representació en Cort general, el 1714 permeté un dels primers testimonis de representació

³⁹ Veure, per exemple, des de la perspectiva de les Corts generals de Castella, FERNÁNDEZ ALBALADEJO, P. *Fragments de monarquia*. Madrid: Alianza Universidad, 1992, en especial els capítols 2 i 3 (p. 284-324).

⁴⁰ El cas més recent el trobem en alguns treballs continguts a MORALES MOYA, A. (ed.). *1714. Cataluña en la España del siglo XVIII*. Madrid: Ediciones Cátedra, 2014.

⁴¹ Per exemple, HOLENSTEIN, V. "Introduction...", *op. cit.*, sobre la participació de l'home comú; i el cap. 9 de BENEDICTIS, *Politica, governo e istituzioni...*, *op. cit.*, p. 287-296, sobre els contractes i pactes polítics.

⁴² ALBAREDA I SALVADÓ, Joaquim. "Les Corts de 1701-1702 i 1705-1706. La represa del constitucionalisme". Estudi introductori a *Constitucions, capítols i actes de Cort: 1701-1702 i 1705-1706*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2006, p. XVII-XLV.

nacional, encara preliberal i, per tant, estamental i corporativa, que trobem al pamflet austriacista *Lealtad catalana*:

“Sólo las resoluciones que se toman en Cortes de un Reyno [...] son las que se atribuyen a la Nación, [...] que sólo se representa en sus Braços unidos. Toda la Nación Cathalana, junta en los Braços, resolvió el defenderse por el Rey en cuyo dominio estava [Carles III].”⁴³

BIBLIOGRAFIA

- ALBAREDA I SALVADÓ, Joaquim. “Les Corts de 1701-1702 i 1705-1706. La represa del constitucionalisme”. Estudi introductor i a *Constitucions, capítols i actes de Cort: 1701-1702 i 1705-1706*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2006, p. XVII-XLV.
- BENEDICTIS, Angela de. *Politica, governo e istituzioni nell'Europa moderna*. Bolonya: Società editrice il Mulino, 2001.
- BLANCO LALINDE, Leonardo. *La actuación parlamentaria de Aragón en el siglo XVI. Estructura y funcionamiento de las Cortes aragonesas*. Saragossa: Cortes de Aragón, 1996.
- BLICKLE, Peter. *Resistance, Representation, and Community*. Oxford: European Science Foundation i Clarendon Press, 1997.
- “Representing the ‘common man’ in old European parliaments”. Dins SOBREQÜÉS I CALLICÓ, Jaume [et al.] (coord.). *Actes del 53è Congrés de la Comissió Internacional per a l'Estudi de la Història de les Institucions Representatives i Parlamentàries* (Barcelona, 3-6 de setembre de 2003), vol. I. Barcelona: Parlament de Catalunya - Museu d'Història de Catalunya, 2005, p. 117-132.
- CONDE, Rafael [et al.]. “Fonts per a l'estudi de les Corts i els Parlaments de Catalunya. Catàleg dels processos de Corts i Parlaments”. Dins *Les Corts a Catalunya. Actes del Congrés d'Història Institucional (28, 29 i 30 d'abril de 1988)*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1991, p. 25-61.
- ELLIOTT, John H. “Conferència inaugural. Catalunya dins d'una Europa de monarquies compostes”. *Pedralbes*, núm. 13-I. Barcelona: Publicacions de la Universitat de Barcelona, 1993, p. 11-23.
- FERNÁNDEZ ALBALADEJO, Pablo. *Fragmentos de monarquía*. Madrid: Alianza Universidad, 1992.

⁴³ *Lealtad catalana...* Vilafranca: 1714, p. 37. Biblioteca de l'Institut Universitari d'Història Jaume Vicens i Vives de la Universitat Pompeu Fabra, fons reservat.

- FERRO I POMÀ, Víctor. *El Dret Públic Català. Les Institucions a Catalunya fins al Decret de Nova Planta*. Vic: Eumo Editorial, 1987.
- FONTANA I LÁZARO, Josep. "Representativitat política i progrés social: una proposta interpretativa". Dins SOBREQUÉS I CALLICÓ, Jaume [et al.] (coord.). *Actes del 53è Congrés de la Comissió Internacional per a l'Estudi de la Història de les Institucions Representatives i Parlamentàries* (Barcelona, 3-6 de setembre de 2003), vol. I. Barcelona: Parlament de Catalunya - Museu d'Història de Catalunya, 2005, p. 85-96.
- *La formació d'una identitat. Una història de Catalunya*. Vic: Eumo Editorial, 2014.
- FORTEA PÉREZ, José Ignacio. *Las Cortes de Castilla y León bajo los Austrias. Una interpretación*. Valladolid: Junta de Castilla y León, 2008.
- *Barcelona entre dues guerres. Economia i vida quotidiana, 1652-1714*. Vic: Eumo, 2004.
- GARCÍA ESPUCHE, Albert. *Un siglo decisivo. Barcelona y Cataluña, 1550-1640*. Madrid: Alianza, 1998.
- GRAVES, Michael A. R. *The Parliaments of Early Modern Europe*. Gran Bretanya: Pearson Education, 2001.
- GUIA MARÍN, Lluís-J. "The *braç reial* or royal estate of Valencia and Sardinia at the time of Philip IV". Dins COHN, H. J. (ed.), *Parliaments, Estates & Representation. Parlements, États & Représentation*. Gran Bretanya: Ashgate, 2007, p. 159-173.
- HERNÁNDEZ CALLEJA, Ana. "Tipología de los procesos de Cortes". Dins *Les Corts a Catalunya. Actes del Congrés d'Història Institucional (28, 29 i 30 d'abril de 1988)*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1991, p. 62-70.
- HESPANHA, António Manuel. *História das Instituições*. Coïmbra: Livraria Almedina, 1982.
- HOLENSTEIN, André. "Introduction: Empowering Interactions: Looking at Statebuilding from Below". Dins BLOCKMANS, Wim, HOLENSTEIN, André i MATHIEU, Jon (ed.). *Empowering Interactions. Political Cultures and the Emergence of the State in Europe 1300-1900*. Surrey: Ashgate, 2009, p. 1-31.
- HUICI GOÑI, María Puy. *Las Cortes de Navarra durante la Edad Moderna*. Madrid: Ediciones Rialp, 1963.
- Lealtad catalana purificada de invidiosas calumnias entre llamas de sufrimientos, en el Crisol de la Constancia; esmaltada con lo heroyco de la Resolución de defenderse Cataluña por el Rey, y por la Patria.*

- Vilafranca: 1714, p. 37. Biblioteca de l'Institut Universitari d'Història Jaume Vicens i Vives de la Universitat Pompeu Fabra, fons reservat.
- LORENZANA DE LA PUENTE, Felipe. *La representación política en el Antiguo Régimen. Las Cortes de Castilla, 1655-1834*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2013.
- MONTAGUT, Tomàs de. "La constitució política de la Corona d'Aragó". Dins FALCÓN, Isabel (coord.). *El Compromiso de Caspe (1412), cambios dinásticos y Constitucionalismo en la Corona de Aragón*, XIX Congrés d'Història de la Corona d'Aragó (Casp, Alcanyís i Saragossa, 26-30 de juny de 2012). Saragossa: Obra Social de Ibercaja, 2013, p. 231-249.
- MORALES MOYA, Antonio (ed.). *1714. Cataluña en la España del siglo XVIII*. Madrid: Ediciones Cátedra, 2014.
- OSTOLAZA ELIZONDO, M^a Isabel. *Las Cortes de Navarra en la etapa de los Austrias (s. XVI-XVII)*. Pamplona: Servicio de Publicaciones del Parlamento de Navarra, 2004.
- PEGUERA, Lluys de. *Práctica, forma, y estil, de celebrar Corts generals en Catalunya, y matèrias incidentes en aquellas*. Dividida en tres Parts. *Per lo Noble Don Lluys de Peguera del Consell de sa Magestat en la Real Audiència de Catalunya*. Barcelona: Rafael Figueró, 1701 (1a ed. 1632).
- SERRA I PUIG, Eva. "La vida parlamentària a la Corona d'Aragó: segles XVI i XVII. Una aproximació comparativa". Dins SOBREQUÉS I CALLICÓ, Jaume [et al.] (coord.). *Actes del 53è Congrés de la Comissió Internacional per a l'Estudi de la Història de les Institucions Representatives i Parlamentàries* (Barcelona, 3-6 de setembre de 2003), vol. I. Barcelona: Parlament de Catalunya - Museu d'Història de Catalunya, 2005, p. 501-536.
- VILLACAÑAS BERLANGA, José Luis. *La formación de los reinos hispánicos*. Madrid: Espasa, 2006.
- *El ruido y las nueces de la crítica. Respuesta a García de Cortázar*. Biblioteca Saavedra Fajardo de Pensamiento Político Hispánico: 2008, p. 34-41, <http://www.saavedrafajardo.org/Archivos/respublica/hispana/DOC0022-JVB.pdf> (20-VI-2016).
 - "Pensamiento y cultura política en la corona de Aragón". Dins Narbona Vizcaíno, Rafael (coord.). *La Mediterrània de la Corona d'Aragó, segles XIII-XVI & VII Centenari de la sentència arbitral de Torrellas, 1304-2004*, XVIII Congrés d'Història de la Corona d'Aragó (València, 2004), vol. II. València: Universitat de València, 2006, p. 1565-1610.

ZANDEN, Jan Luiten Van, BURINGH, Eltjo i BOSKER, Maarten. "The rise and decline of European parliaments, 1188-1789". *Economic History Review*, vol. 65 núm. 3. Oxford: Blackwell Publishing, agost 2012, p. 835-861.

REPRESENTATIVIDAD MULTINIVEL EN LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA. ÉLITE POLÍTICA Y PARLAMENTARIA EN LA CONSTRUCCIÓN DE CASTILLA-LA MANCHA (1977-1983)¹

JOSÉ ANTONIO CASTELLANOS LÓPEZ

Universidad de Castilla-La Mancha

I. CUESTIONES PREVIAS: LOS QUE HICIERON REGIÓN

Las peculiares características que definieron el proceso de cambio político que se activa en el Estado español mediada la década de los setenta sumadas a algunos de sus componentes más esenciales –destacadamente la reestructuración del engranaje territorial– provocaron que la recuperación de la democracia y de la auténtica representatividad política transcurrieran de forma paralela a la construcción de un nuevo marco administrativo: el autonómico. Esto fue así hasta el punto de que ambos procesos –cuyos perfiles exactos se desconocían en los momentos iniciales del proceso democratizador– interactuaron en muchas ocasiones y se mezclaron en otras tantas en el seno del mecanismo general de cimentación de una nueva estructura democrática para el país. Las líneas que siguen buscan configurarse en un trabajo que aporte al conocimiento de la representación política en la España de la Transición a través del estudio de la una comunidad autónoma concreta.

Partiendo de esta perspectiva, este trabajo se ha fijado como objetivo analizar la fotografía sociológica compuesta por el conjunto de personajes políticos que –desde 1977, fecha de los primeros comicios de la nueva etapa democrática, hasta 1983, año en el que se celebraron las primeras elecciones

¹ La investigación que ha dado lugar a este trabajo ha contado con la financiación del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación del Ministerio de Economía y Competitividad (Referencia: HAR 2014-54793-R).

autonómicas- contribuyeron desde sus puestos de representantes elegidos, a erigir uno de los entes territoriales, que por novedosos y carentes de auténticos referentes históricos, quizá mejor sirva de ejemplo al afán descentralizador propio de esos años: la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Se recoge en este trabajo un perfil que se vincula con el que creemos que es un significativo repertorio de situaciones personales y sociales de los diferentes sujetos. Se ha perseguido dibujar un cuadro general, una trazo prosopográfico que sea de utilidad a la hora de expresar el sesgo y los contornos humanos de quienes desde sus puestos de representantes de la ciudadanía llevaron a cabo un papel principal en la obtención de la autonomía para la región castellano-manchega.

Este conjunto está compuesto por aquellos parlamentarios nacionales, diputados autonómicos y diputados provinciales que llegaron a personificar en sus figuras la trascendencia primordial que determinadas élites representativas situadas en los escalones de lo estatal, regional y lo provincial/local ejercieron en la construcción autonómica. Todo ello debido al particular modo descentralizador que se puso en marcha en el Estado español con el fin de la dictadura. Los diputados y senadores que resultaron elegidos en las elecciones general de junio de 1977, marzo de 1979 y octubre de 1982 junto a los diputados provinciales surgidos del ciclo electoral municipal de abril de 1979 van a tener un papel institucional básico en la ordenación política y jurídica de lo que acabaría siendo la Castilla-La Mancha. Los diputados regionales electos en los comicios autonómicos de mayo de 1983 van a ser los que concluyan esta obra pues ellos ejecutaron los pasos culminantes del proceso autonómico y, a la vez, recorrieron los primeros tramos de la consolidación regional.

Fueron los parlamentarios que obtuvieron el acta en los comicios de junio de 1977 los que se convirtieron en los principales responsables de conseguir para las cinco provincias castellano-manchegas la preautonomía en un camino que se inicia formalmente el 15 de enero de 1978 en Toledo con la constitución de la Asamblea de Parlamentarios, primer movimiento institucional de alcance en el camino hacia la obtención del régimen preautonómico. En esa fecha, treinta y seis de los cuarenta y un parlamentarios de los elegidos por las circunscripciones castellano-manchegas (veintiséis UCD, nueve PSOE, y uno de AP), decidieron articular una estructura interna que hiciera posible una empresa preautonómica que se pudo dar por concluida el 11 de diciembre de 1978 en el municipio

ciudadrealeño de Almagro, en el acto que estableció formalmente el nacimiento de la Junta de Comunidades de la región castellano-manchega².

Esta ocasión tuvo lugar cinco días después de que en España el plebiscito constitucional aprobara una Cara Magna que en su artículo 143.2 determinaba que la iniciativa del proceso autonómico correspondería, entre otros órganos, a todas las diputaciones interesadas. Un texto que en su artículo 146, asimismo, establecía que el proyecto de Estatuto sería elaborado “por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas”. La Constitución se encargó de fijar los fundamentos que explicitaban el papel que habrían de ejercer tanto los parlamentarios como los diputados provinciales en la vertebración del nuevo Estado Autonómico español. El 1 de marzo de 1979 las primeras elecciones generales celebradas tras la aprobación de la Constitución renovaron la nómina de esos parlamentarios. Los comicios locales celebrados el 3 de abril de 1979 dieron paso a la elección de los primeros diputados provinciales elegidos democráticamente y posibilitaron que éstos pasaran a ejercer su rol constitucional en el proceso autonómico. Este papel no era desdeñable pues según había establecido el decreto preautonómico, el número de diputados provinciales integrantes tanto del pleno como del Consejo Ejecutivo de la Junta de Comunidades debía equipararse al de los parlamentarios nacionales. El segmento político local desempeñó por tanto un papel bien reseñable en la ordenación de la comunidad autónoma.

El siguiente estadio a cubrir en horizonte de la autonomía castellano-manchega fue sin duda uno de los más trascendentales: la elaboración del Estatuto de Autonomía. En este punto el protagonismo reservado a parlamentarios y diputados provinciales fue esencial tanto en el momento regional del trámite como en la etapa estatal del mismo. El primero tuvo su inicio el 21 de julio de 1981 en la localidad de Manzanares (Ciudad Real) con la conformación de la Asamblea Mixta responsable de empezar las labores estatutarias. Cubierta la inicial fase de la ponencia, la Asamblea re reunió de nuevo el 3 de diciembre en el municipio conquense de Alarcón (Cuenca). Fue entonces cuando se dio el visto bueno al texto que debatirían las Cortes

² Región castellano-manchega, esa fue la designación oficial del ente preautonómico que agrupó a las provincias de Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo. La forma ‘Castilla-La Mancha’ iría ganando popularidad con el paso de los meses y acabaría por convertirse en la denominación de la comunidad autónoma.

Generales. Los diputados provinciales que tomaron parte en esa Asamblea de Alarcón son los estudiados en este trabajo.

Ya en la Cámara Baja el protagonismo de los diputados elegidos por las cinco provincias castellano manchegas en la tramitación del borrador de Estatuto fue capital, cómo no podía ser de otra forma³. Resuelta la tramitación en el Congreso, pasó la tarea a la Cámara Alta. Allí la ponencia que lo examinó estaba compuesta, entre otros, por los senadores castellano-manchegos Antonio Fernández-Galiano Fernández, Amalia Miranzo Martínez, Cecilia Raposo Llobet y Francisco Ruiz Risueño. El 10 de agosto se aprobó la Ley Orgánica el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Seis días después daba su último paso jurídico con su publicación en el Boletín Oficial del Estado. Castilla-La Mancha nacía como una nueva realidad política.

Pero el proceso aún no había concluido. La Disposición Transitoria Tercera del Estatuto de Autonomía establecía que transcurridos treinta días desde la entrada en vigor del Estatuto –y a la espera de la celebración de los primeros comicios a Cortes de Castilla-La Mancha– debía procederse a la configuración de una Asamblea Provisional compuesta por un número idéntico al de parlamentarios a Cortes Generales por las cinco provincias. Sus integrantes debían ser escogidos por las formaciones políticas de entre individuos que ostentaran cargo electivo en cifra idéntica al de sus parlamentarios en las Cortes Generales. Conformadas estas Cortes de tal modo y votado un presidente, tal y como indicaba la citada disposición, el ente preautonómico quedaría disuelto. Las cifras arrojadas por los comicios

³ La primera instancia encargada de valorar el borrador de Estatuto fue la Comisión Constitucional. Para ello se conformó una ponencia integrada, entre otros, por parlamentarios de la región como Blas Camacho Zancada, Luis de Grandes Pascual y Gervasio-Martínez Villaseñor García, todos ellos de UCD. Presentadas dos enmiendas a la totalidad su debate en el pleno fue, igualmente, protagonizado por diputados castellano-manchegos: por el Grupo Centrista el citado Blas Camacho Zancada, por el Grupo de Coalición Democrática intervino el diputado ciudadrealeño Manuel Díaz-Pines Muñoz y por el Grupo Socialista el diputado toledano Jesús Fuentes Lázaro. Tras el debate de las enmiendas a la totalidad se procedió a su discusión en la fase de ponencia que emitió su informe el 19 de mayo de 1982. Ésta estuvo integrada, entre otros, por Blas Camacho Zancada, Luis de Grandes Pascual, Gervasio Martínez-Villaseñor García, José Bono Martínez, y Manuel Díaz-Pinés. Superada la fase de la Comisión Constitucional sólo quedaba pendiente su debate en pleno, para el que fueron fijadas las fechas del 16 y 17 de junio de 1982. De nuevo Manuel Díaz-Pinés, Luis de Grandes, Blas Camacho Zancada y José Bono Martínez se convirtieron en protagonistas al ser los encargados de rebatir los argumentos en contra del texto.

celebrados el 28 de octubre de 1982 transformaron profundamente el paisaje político castellano-manchego. El 22 de diciembre de 1982 se constituía una nueva Asamblea Regional en Castilla-La Mancha, pero con una nómina de protagonistas bien diferentes. En virtud de lo arrojado por las urnas formaron parte de la Asamblea Provisional veintinueve miembros pertenecientes al Partido Socialista Obrero Español y trece pertenecientes a Alianza Popular. El que podríamos considerar como último paso en el proceso de construcción de la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha acontece el 8 de mayo de 1983. En esa fecha tuvieron lugar las primeras elecciones autonómicas, de las que salieron elegidos los diputados regionales que conformaron el 31 de mayo de ese año las primeras Cortes de Castilla-La Mancha elegidas por sufragio universal directo.

Doscientos veintidós es el número de individuos estudiados en este trabajo. Noventa de ellos han sido catalogados en la categoría de parlamentarios nacionales: senadores y diputados. Noventa y cinco es la cifra de que los que se han clasificado como diputados provinciales, aquellos que estuvieron presentes en la aprobación del Estatuto de Autonomía en su fase regional. Los restantes treinta y siete son los etiquetados como diputados regionales⁴. Las estipulaciones normativas que determinaron las condiciones de elección de los diputados nacionales incluidos en este estudios vinieron

⁴ Como es sencillo se suponer es la diversa condición de varios de los individuos que forman parte del total de los estudiados en este trabajo el factor que determina la cifra total de 222 sujetos. Un número que podría haber sido de 287 (123 parlamentarios [41x3] +120 diputados provinciales +44 diputados regionales) en el caso de que ninguno de ellos hubiera repetido o encadenado más de una representación y si todos los diputados provinciales elegidos en 1979 hubieran sido incluidos en este estudio. Sería más que necesario por tanto tener aquí presente que cuatro de los se han catalogado aquí entre los noventa parlamentarios nacionales fueron igualmente diputados provinciales y tomaron parte en la citada reunión de Alarcón. Conviene apuntar igualmente que varios representantes fueron parlamentarios nacionales o diputados provinciales antes de ser elegidos diputados regionales en 1983 y por ello no se les ha incluido en esta última categoría. Esta circunstancia atañe a cinco personas entre los que se han catalogado como parlamentarios nacionales y a seis entre los que han sido englobados en la nómina de diputados provinciales. Es importante tener en cuenta en este punto que no sólo se han considerado en este estudios a personajes que obtuvieron acta de representante en algunas de las ocasiones electorales reseñadas puesto que sus posibles sustitutos o suplentes también forman parte de ese total de 222 individuos.

marcadas por el *Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales* que estipulaba que los diputados de las provincias castellano-manchegas serían los siguientes en número: Ciudad Real y Toledo (5), Albacete y Cuenca (4) y Guadalajara (3). Respecto a la Cámara Alta, y a excepción de los hechos insulares, a cada provincia se le atribuyeron cuatro escaños de senador. Por tanto en las provincias castellano-manchegas en los comicios a los que se refiere este estudio se elegían 41 parlamentarios nacionales.

El instrumento normativo que reglamentó la elección de los diputados provinciales fue la *Ley 39/1978, de 17 de julio*, específicamente su título tercero denominado: *De las elecciones para las diputaciones provinciales*. En su artículo 31 la Ley fijaba una cifra de diputados provinciales resultantes del número de habitantes en cada provincia de acuerdo con la siguiente ratio: hasta 500.000 residentes, 24 diputados; de 500.001 a 1.000.000, 27, de 1.000.001 en adelante, 30. Por último a Madrid y Barcelona les corresponderían 51. Las cinco provincias que conformarían la futura Castilla-La Mancha debían elegir, por tanto, veinticuatro diputados provinciales.

En cuanto a los diputados regionales, la Disposición Transitoria Primera del Estatuto de Autonomía había establecido que las Cortes de Castilla-La Mancha se compondrían de cuarenta y cuatro diputados, distribuidos de la siguiente forma: Albacete, nueve; Ciudad Real, diez; Cuenca, ocho; Guadalajara, siete, y Toledo, diez, eligiéndose los mismos por el sistema de representación proporcional mediante listas provinciales. Los escaños se asignarán por el método D'hont entre los partidos, federaciones y coaliciones que hubiesen obtenido más del cinco por ciento de los votos válidamente emitidos en la región.

En relación con el personal político tratado en este estudio cualquier consideración realizada en este terreno parte de lo reflejado en la Tabla 1 en la que aparece recogida la adscripción de los sujetos estudiados atendiendo a las representaciones provinciales en su totalidad. Como era de esperar se registra bastante equilibrio con relación a las cifras totales en este campo de análisis, si bien es cierto que estos números estarían en función de condicionantes tales como el número de diputados al Congreso y a las Cortes de Castilla-La Mancha asignados a cada una de las provincias o la participación o no de algunos diputados provinciales en la reunión de Alarcón que nos ha servido como criterio para decidir su inclusión en esta obra.

II. UN DIBUJO SOCIOLÓGICO: SEXO, EDAD, ORIGEN GEOGRÁFICO Y ADSCRIPCIÓN ACADÉMICO-PROFESIONAL

Un primer vector al que prestar atención es el del género. En este sentido y en concordancia con la realidad existente en la época en la que se centra este estudio es necesario señalar que la existencia de representantes políticas de género femenino en las provincias castellano-manchegas durante la transición fue ciertamente minoritaria. Tan solo ocho mujeres son susceptibles de ser incluidas en este trabajo. Seis de ellas fueron parlamentarias nacionales. La ausencia de representantes femeninas es especialmente llamativa en lo que se refiere a las diputadas provinciales que estuvieron en Alarcón o las regionales que se sentaron en las primeras Cortes de Castilla-La Mancha. Tan sólo una en cada una de las dos nóminas mencionadas: en el caso de los integrantes de las corporaciones provinciales lo fue la diputada provincial por el partido judicial de Almansa, María Dolores Villaescusa Megías (PSOE). En el de las diputadas regionales la única que lo fue en la primera legislatura autonómica fue María Consuelo García Balaguer, representante de AP por la provincia de Ciudad Real⁵.

Tabla 1. Representaciones provinciales

PROVINCIA	PARLAMENTARIOS	DIPUTADOS REG.	DIPUTADOS PROV.	TOTAL
ALBACETE	18	6	19	43
CIUDAD REAL	18	9	21	48
CUENCA	18	8	15	41
GUADALAJARA	16	4	22	42
TOLEDO	20	10	18	48
TOTAL	90	37	95	222

Fuente: Elaboración propia.

⁵ Los números contrastan notablemente con los actuales. En julio de 2016 cuando se escriben estas líneas diecinueve del total de cuarenta y cuatro parlamentarios que representan a Castilla-La Mancha en las Cortes Generales son mujeres (nueve de veintitrés en el Senado y diez de veintiuno en el Congreso de los Diputados). En las Cortes de Castilla-La Mancha son catorce las mujeres de treinta y tres integrantes totales. En lo relativo a las diputaciones provinciales, cuarenta y dos de los ciento veintinueve diputados provinciales actuales son mujeres (siete de veinticinco en Albacete, diez de veintisiete en Ciudad Real, diez de veinticinco en Cuenca, nueve de veinticinco en Guadalajara y seis de veintisiete en Toledo).

No obstante, si hacemos uso de ciertos criterios analíticos centrados en los años en el que se enmarca este trabajo se podrá ver cómo, al menos la presencia de diputadas y senadoras procedentes de la región castellano-manchega no fue menor en el conjunto del total de mujeres que ocuparon acta en las Cortes Generales. Así por ejemplo, convendría notar que en la denominada Legislatura Constituyente del total de cuatro senadoras electas, dos lo fueron por provincias castellano-manchegas. Bien es cierto que esto contrasta con el hecho de que ninguna de las veintiuna mujeres que ocuparon asiento en la Cámara Baja tras las elecciones de junio de 1977 lo fue en representación de alguna provincia castellano-manchega. Dos de las veinticuatro diputadas que hubo en el Congreso de los Diputados durante la I Legislatura representaban a las provincias castellano-manchegas mientras que en la Cámara Alta durante ese tiempo la proporción de senadoras procedentes de Castilla-La Mancha se mantuvo respecto a la anterior legislatura. En una Cámara Alta donde sólo hubo seis mujeres, tres de ellas representaron a provincias castellano-manchegas. El 50% de las senadoras en España seguían procediendo de Castilla-La Mancha. Durante la II Legislatura la presencia femenina procedente de Castilla-La Mancha descendió con una única representante en la Cámara Baja sobre un total de veintitrés y una única senadora sobre un total de diez mujeres que llegaron en esa ocasión al Senado.

En cuanto a la presencia de diputadas provinciales sería necesario apuntar que de los ciento veinte diputados provinciales que resultaron elegidos en las cinco provincias castellano-manchegas tras los comicios del 3 de abril de 1979 tan sólo tres eran mujeres. Ninguna de ellas participó en la reunión de Alarcón. Respecto a los miembros de las primeras Cortes de Castilla-La Mancha, ya se ha apuntado con anterioridad que sólo una mujer se contó entre todos ellos: María Consuelo García Balaguer.

Dos parámetros guían el examen realizado sobre la edad de los representantes estudiados. En primer lugar se ha tomado como referencia el momento del nacimiento del total de personajes, algo que remite a una tasación absoluta. El segundo se vincula con el instante concreto, diferente por fuerza en cada uno de los casos, en el que los personajes estudiados se hicieron con el acta... hablamos por tanto aquí de una cifra por definición variable. Si atendemos al primer contexto tendríamos que indicar que el representante de menor edad de los doscientas veinte y dos fue justamente la única diputada provincial presente en la obra: María Dolores Villaescusa Megías. La concejala por Almansa había nacido el 20 de febrero de 1958.

Villaescusa Megías fue, del mismo modo, la que contaba con menor edad en el momento de hacerse con su acta: veintidós años seis meses y veintiún días. Entre los parlamentarios este estatus le pertenece a José Bono Martínez nacido el 14 de diciembre de 1950. Bono, no obstante, no fue el más joven en conseguir el acta, esta condición recayó en Manuel Marín González nacido el 21 de octubre de 1949 y que sumaba veintisiete años siete meses y veinticinco días el día 15 de junio de 1977, fecha de celebración de las primeras elecciones democráticas. El más joven de los diputados regionales fue el representante socialista por Ciudad Real, Daniel Trujillo Pelegrini, que un día antes de celebrarse las primeras elecciones autonómicas había cumplido veintiocho años.

Los dos vectores usados remiten a la misma persona si se toman como referencia los límites temporales situados hacia arriba. El socialista Manuel Lucio Díaz-Marta Pinilla nacido el 22 de abril de 1909 fue el primero en venir al mundo entre todos los 222 sujetos considerados. Fue igualmente este político toledano el que se alzó más tardíamente con el acta pues tenía sesenta y ocho años, un mes y veinticuatro días el 15 de junio de 1977. El diputado provincial de mayor edad fue el representante socialista por el partido judicial de valdepeñas, Francisco Antonio Cobos Ramiro que nació el 22 de octubre de 1918. En el caso de los diputados regionales esta posición la ocupó Francisco Moreno Arenas, nacido el 22 de septiembre de 1917.

El promedio de edad de los parlamentarios en el momento de alcanzar el acta fue de cuarenta y dos años y nueve meses, una cifra que cae en el caso de los diputados provinciales a treinta y nueve años y siete meses, mientras que los diputados regionales se situarían en una escala intermedia con cuarenta años y siete meses. El resultante total medio con relación a los personajes daría una cifra muy próxima a los cuarenta y un años. Las apreciaciones con relación a la edad de los sujetos estudiados en el momento de conseguir el acta han de partir de la información señalada en la Tabla 2.

En esta relación, además de toda una serie de calificaciones más individuales, se puede advertir como hay ciertas correspondencias entre los números consignados para los tres escalones políticos estudiados. En todos la banda de edad más numerosa es la de la treintena (42,22% para los parlamentarios, 38,95% para diputados provinciales y 43,24% para los regionales).

Tabla 2. Distrución por edades

COHORTE	PARL.	%	DIPS. PROV.	%	DIPS. REG.	%	TOTAL	%
20	5	5,55	13	13,68	3	8,11	21	9,50
30	38	42,22	37	38,95	16	43,24	91	41,00
40	25	27,77	31	32,63	11	29,73	67	30,18
50	18	20	10	10,53	5	13,51	33	14,86
60	4	4,44	4	4,21	2	5,40	10	4,50
TOTAL	90	100	95	100	37	100	222	100

Fuente: Elaboración propia.

Tras este escalón se encuentran los incluidos en la cuarentena (27,77%, 32,63% y 29,73%) sumando entre ambas cohortes de edad un 71,18% del total. Lejos se encuentran los situados en la cincuentena (14,86%) y por último nos encontramos con los incluidos en las cohortes de edad de los 20' y los 60'.

Por formaciones políticas el promedio de edad más elevado entre los parlamentarios nacionales pertenece a los representantes de AP con cuarenta y ocho años, a los que siguen los de UCD con cuarenta y tres años y siete meses, y los del PSOE con treinta y nueve años y diez meses. Esos promedios decrecen en los diputados provinciales. La media más alta con cuarenta años y once meses correspondería en este caso a los miembros de UCD, mientras que los del PSOE contarían con treinta y cinco años y un mes. Los cinco diputados provinciales del PCE totalizarían un promedio de treinta y siete años y diez meses, mientras que quien fue único diputado provincial de AP, Arturo García-Tizón López, logró la condición de diputado provincial por Toledo con treinta y tres años y dos meses de edad. De nuevo los diputados regionales se sitúan en una escala intermedia entre los parlamentarios nacionales y los representantes provinciales. Los diputados regionales de AP-PDP-UL logran el acta de media a los cuarenta y tres años y cuatro meses, mientras que los del PSOE lo harán con treinta y siete años y diez meses.

La Tabla 3 atiende al origen geográfico por nacimiento de los sujetos estudiados en este trabajo. Del total de 222, hasta 167 nacieron en las provincias castellano-manchegas lo que implica un 75,22%. Bien es cierto que en este punto los números cambian bastante si atendemos a la diferenciación entre los tres segmentos estudiados. Entre los noventa

parlamentarios nacionales, hasta treinta no nacieron en territorio castellano-manchego, un 33,33%. Ese porcentaje entre los diputados provinciales fue de un 15,79%. De nuevo los diputados regionales se sitúan en este punto en una escala intermedia con un 24,32%.

Desde este punto de vista resultaría conveniente remarcar el número de senadores y diputados nacionales nacidos en la provincia de Madrid que sumaron un total de once. Esta cifra coloca a Madrid en el mismo nivel que Ciudad Real y por delante de Guadalajara en lo relativo a esta clasificación. Por otro lado habría que apuntar que únicamente siete, menos de la mitad, de los dieciséis individuos que llegaron a representar a la provincia de Guadalajara durante estos años en el Senado y en el Congreso, nacieron en dicha provincia. Ninguna otra circunscripción registra unos números similares.

En sentido opuesto habría que anotar aquí que los quince diputados provinciales de Cuenca considerados nacieron en alguna de las localidades de la mencionada provincia. Con veinte de los veintiún diputados ciudadrealeños sucedió otro tanto. En cualquier caso ratios estas últimas no sorprendentes si se atiende a la mayor vinculación al entorno geográfico cercano que siempre se da entre los diputados provinciales por las particularidades propias de ese tipo de representación.

Si se distingue entre formaciones políticas se puede observar como de los treinta y ocho parlamentarios nacionales socialistas, trece no nacieron en alguna de las provincias castellano-manchegas. En UCD el porcentaje es muy parejo pues fueron doce de treinta y nueve. La correlación es algo más dispar en el caso de AP pues de los catorce parlamentarios considerados hasta seis nacieron fuera de las cinco provincias castellano-manchegas. Una pauta anómala fue la de hallar personajes nacidos en una provincia concreta de la región pero que terminaron siendo elegidos por otra diferente. Esta contingencia aconteció en cuatro oportunidades en lo relativo a los parlamentarios nacionales y una sola con relación a los diputados provinciales y a los diputados regionales.

Tabla 3. Origen por provincia de nacimiento

PROVINCIA	PARL.	D. REG.	D. PROV.	TOTAL
ALBACETE	13	6	16	35
CIUDAD REAL	11	6	20	37
CUENCA	14	6	15	24
GUADALAJARA	7	3	14	37
TOLEDO	15	7	15	37
CLM	60	28	80	168
OTRAS	30	9	15	44
TOTAL	90	37	95	222

Fuente: Elaboración propia.

Un último tema a afrontar al hablar de la procedencia de los sujetos estudiados sería la de la vinculación práctica de los mismos al espacio geográfico que acabarían representando. No es esta una labor fácil puesto que fijar con rotundidad indiscutible la interacción efectiva de un individuo con un marco geográfico suele ser una tarea atestada de complejidades, impedimentos y conflictos. Asumiendo este punto de partida si ha podido observarse como un número no despreciable de los sujetos que nacieron fuera de las provincias castellano-manchegas lo hicieron en esos lugares por circunstancias accidentales o aleatorias, relacionadas frecuentemente con la profesión paterna, y trasladándose a no mucho tardar en alguna localidad de la geografía regional. No tenerlos como castellano-manchegos constituiría absolutamente un desacierto. Más de un caso se encuentra de individuos no oriundos de Castilla-La Mancha pero cuyos periplos laborales les llevaron pronto a este territorio y desde entonces en Castilla-La Mancha donde echarían raíces profesionales y personales. No sería justo calificar a quienes esto les sucedió como personajes desvinculados de las provincias castellano-manchegas. Si atendemos todas estas consideraciones comprobaremos como no es muy extensa la lista de sujetos considerados que pudieran señalarse con nula vinculación previa con las circunscripciones castellano-manchegas. Estaría, además esta nómina habitada casi en exclusiva por parlamentarios nacionales⁶.

⁶ De esta lista formarían parte personajes como Manuel Cantarero del Castillo, Carlos de Luxán Meléndez, Rafael Arias-Salgado Montalvo, Gregorio Peces-Barba del

Siempre existen complicaciones asociadas al intento de sistematizar y clasificar a un colectivo de individuos con relación a su trayectoria académica y laboral. De una parte, no son pocos las circunstancias individuales que aluden a sujetos que estudian diferentes unidades formativas a lo largo de su vida. Por otra parte, aún más habituales son aquellos casos en los que una misma persona ocupó diversos desempeños profesionales a lo largo de su periplo laboral. A este último problema se añadiría la siempre complicada misión de confeccionar una relación de trabajos suficiente para acoger en su seno una clasificación cabal de ciertas ocupaciones que muchas veces son seriamente resbaladizos en lo tocante a su codificación.

El grado académico de los protagonistas no implica inconvenientes semejantes pues se ha elegido siempre como referente el más elevado logrado por el personaje. En el caso de disfrutar de más de un título universitario se ha decidido por relacionar al individuo a la superior en caso de disparidad de niveles o a la más afín a su trayectoria profesional en los casos de coincidencia de titulaciones ubicadas en el mismo escalón académico. A la hora de catalogar profesionalmente a los sujetos en aquellos casos de coincidencia de varias actividades, ha prevalecido para esta clasificación los trabajos desempeñados durante un espacio de tiempo mayor.

Atendiendo a todas estas consideraciones se ha confeccionado la Tabla 4 en el que aparece reflejado el nivel de estudios del colectivo examinado. En un examen inicial sobresale la una cifra de titulados universitarios que resulta mayoritaria. Si se agregan las cuatro ordenaciones que en la tabla recuentan este nivel de estudios se comprueba cómo el 69,91% de los sujetos considerados tienen una titulación superior. El resto se dividiría entre el 16,66% que tendría estudios secundarios y el 14,41% que únicamente cursó estudios primarios.

A esta sazón, sin embargo, habría que apuntar ciertas diferencias indiscutibles en la mayoría de los escalones. Unos contrastes que manifiestan de nuevo y también en esta cuestión la existencia de tres niveles.

Tabla 4. Nivel de estudios

TITULACIÓN	PARL.	%	DIPS. REG.	%	DIPS. PROV.	%	TOTAL	%
Doctores	7	7,77	2	5,40	-	0	9	4,05
Licenciados	56	62,22	16	43,24	31	32,63	103	46,4
Ingenieros	9	10	4	10,81	8	8,42	21	9,46
Diplomados	4	4,44	2	5,4	14	14,74	20	9
Secundarios	8	8,88	10	27,03	19	20	37	16,66
Primarios	6	6,66	3	8,11	23	24,21	32	14,41
	90	100	37	100	95	100	222	100

Fuente: Elaboración propia.

Es evidente una mayor cualificación académica entre los parlamentarios nacionales. Entre los diputados a Cortes y senadores el porcentaje de titulados universitarios asciende hasta el 84,43%, mientras que, en el extremo opuesto entre los diputados provinciales ese porcentaje se sitúa en el 55,79%. Otra vez los diputados regionales se hallan en una posición intermedia con un 64,85%. Los parámetros que definen a las tres categorías de representación son igualmente significativos si atendemos al porcentaje relativo a la posesión de estudios primarios. Mientras que entre los parlamentarios sólo un 6,66% estarían en esta situación, la cifra correlativa entre los diputados provinciales lo sería de un 24,21%. En este punto los diputados regionales se encuentran más próximos a los parlamentarios nacionales pues su porcentaje sería de un 8,11%. En relación con los sujetos con grado de doctor presentes en la nómina de individuos considerados, un 4,05% respecto al total, cabe señalar que siete de ellos fueron parlamentarios nacionales y dos diputados regionales⁷.

Desde otro punto de vista y en una dirección ya señalada habría que notar el contraste porcentual que se encuentra respecto al nivel de estudios secundarios. Tan sólo el 8,88% de los parlamentarios nacionales se encuentran en un grado académico en el que se sitúan el 20% de los

⁷ Entre los parlamentarios nacionales lo fueron: Juan de Dios Izquierdo Collado, Manuel Marín González, Cecilia Raposo Llobet, Gonzalo Payo Subiza, Fernando Chueca Goitia, Virgilio Zapatero Gómez y Antonio Fernández-Galiano Fernández. Los tres últimos catedráticos. Los dos diputados regionales que alcanzaron la máxima titulación universitaria fueron Francisco Moreno Arenas y Daniel Viana Gil.

diputados provinciales y el 27,03% de los diputados regionales, que son aquí los más numerosos. Un par de últimas anotaciones serían necesarias en este examen: la primera de ellas alude a la similar presencia porcentual de ingenieros entre las tres categorías y la existencia de un porcentaje notablemente mayor de diplomados entre los diputados provinciales, un 14,74% que entre los diputados regionales, un 5,4%, y los parlamentarios nacionales, un 4,44%. Y por último: el análisis de esta materia manejando como criterio de examen la diferenciación entre formaciones políticas descubre que escasamente se dieron contrastes a recalcar en cuanto a los porcentajes habidos en unos y otros partidos políticos.

Las especialidades académicas estudiadas por aquellos individuos que alcanzaron titulaciones universitarias aparecen reflejadas en la Tabla 5. Como se puede comprobar aquellos que cursaron Derecho suponen mayoría pues totalizan un 30,26%. Por detrás se sitúan cuatro conjuntos de titulaciones universitarias que se corresponderían ordenados con los titulados en: Medicina (11,84%), Magisterio (10,53%), Filosofía y Letras (9,21%), y los que completaron estudios de Ingeniero Agrónomo (7,89%). Las restantes titulaciones se instalan en proporciones en todo caso no superiores al 5% respecto al total.

Si distinguimos entre los tres niveles de representación observaremos como entre los parlamentarios nacionales la titulación de Derecho es de largo la mayoritaria con el 36,84%, seguida por la de Medicina con un 13,16% y la de Filosofía y Letras con un 9,21%. Entre los diputados provinciales el tanto por ciento más elevado lo ocupan los titulados en Magisterio con un 24,52%, que se emplazan por encima del 18,87% de los licenciados en Derecho.

Tabla 5. Titulación de los sujetos con estudios universitarios

TITULACIÓN	PARL.	%	DIPS. REG.	%	DIPS. PROV.	%	TOTAL	%
Derecho	28	36,84	8	33,33	10	18,87	46	30,26
Medicina	10	13,16	2	8,33	6	11,32	18	11,84
Fª y Letras	7	9,21	2	8,33	5	9,43	14	9,21
Ing. Agrónomo	5	6,58	1	4,17	6	11,32	12	7,89
Ing. Minas	-	-	2	8,33	-	-	2	1,32
Arquitectura	4	5,26	2	8,33	1	1,89	7	4,6
Ing. Montes	3	3,95	1	4,17	-	-	4	2,63

Farmacia	2	2,63	-	-	-	-	2	1,32
Ing. Caminos	2	2,63	-	-	1	1,89	3	1,97
Rel. Laborales	2	2,63	-	-	-	-	2	1,32
Veterinaria	2	2,63	-	-	2	3,77	4	2,63
Matemáticas	2	2,63	1	4,17	1	1,89	4	2,63
Economía	1	1,32	3	12,5	6	11,32	10	6,58
Filolog Francesa	1	1,32	-	-	-	-	1	0,66
Filolog Hispánica	1	1,32	-	-	-	-	1	0,66
Física	1	1,32	-	-	-	-	1	0,66
Geografía	1	1,32	-	-	-	-	1	0,66
Magisterio	1	1,32	2	8,33	13	24,52	16	10,53
Cc Políticas	1	1,32	-	-	-	-	1	0,66
Psicología	1	1,32	-	-	-	-	1	0,66
Química	1	1,32	-	-	1	1,89	1	0,66
Biología	-	-	-	-	1	1,89	1	0,66

Fuente: Elaboración propia.

En este grupo el tercer puesto corresponde a los ingenieros agrónomos y los licenciados en Medicina y Economía con un 11,32%, seguidos de los que cursaron Filosofía y Letras con un 9,43%, porcentaje muy similar, por cierto, al que encontramos entre los parlamentarios nacionales. En lo que respecta a los representantes autonómicos, el porcentaje más alto lo ocuparían igualmente aquellos que habían cursado Derecho con un 33,33% seguidos de los que habrían abordado titulación de Economía con un 12,5%. En tercer lugar y con un idéntico 8,33% se situaron los individuos que habrían concluido titulaciones de Medicina, Filosofía y Letras, Ingeniería de Minas y Arquitectura.

La previsible modulación entre estas cifras y las relativas a las ocupaciones profesionales de los sujetos examinados queda evidenciada en la Tabla 6 en la que están agrupados los trabajos del conjunto de individuos considerados en este estudio. Si se advierten los guarismos completos se observará como la proporción más alta es la que se vincula a la figura del funcionario público con un 13,51%. No excesivamente lejos se sitúan los abogados con el 11,71% y los empresarios (10,81%). Estas tres serían los

únicos ítems que rebasarían el 10%. Médicos/Cirujanos y docentes se alinearían muy próximos entre sí y, en puridad, si se sumaran las cantidades de los dedicados a la enseñanza en los niveles no universitarios, éstos compondrían la fracción mayoritaria.

Nuevamente en este punto el contraste entre los tres niveles de representación proyecta derivaciones que requieren siquiera un mínimo análisis. Entre los miembros del Congreso y del Senado, los profesionales del derecho ocupan con un 17,77% el primer lugar, seguidos de los empleados públicos con un 12,22%, y de un desempeño laboral inexistente entre los diputados regionales y provinciales: los profesores universitarios. El 11,11% de los parlamentarios nacionales desempeñarían este trabajo, por ninguno entre los otros dos segmentos de representación. Los médicos sería el otro colectivo profesional que alcanza el 10% entre los parlamentarios nacionales.

En el seno de los diputados regionales se registra un empate entre los abogados y los empleados públicos, con un 16,22%. Asimismo conviene señalar que se dan cifras idénticas, de un 10,81% entre los agricultores, los profesores de enseñanzas medias y los trabajadores cuyas características nos han llevado a catalogarlos como cualificados y no cualificados. Dentro de la nómina de los diputados provinciales la ocupación más numerosa es la de empresario con un 17,89%. Detrás de este sector se situarían los maestros de enseñanza básica (14,74%) y los funcionarios (13,68%).

Tabla 6. Profesión

TITULACIÓN	PARL.	%	DIPS REG	%	DIPS PROV	%	TOTAL	%
Abogados	16	17,77	6	16,22	4	4,21	26	11,71
Agricultores	3	3,33	4	10,81	6	6,32	13	5,85
Arquitectos	4	4,44	2	5,4	1	1,05	7	3,15
Comerciales	2	2,22	-	-	5	5,26	7	3,15
Diplomáticos	1	1,11	-	-	-	0	1	0,45
Empleados Banca	1	1,11	-	-	1	1,05	2	0,9
Empresarios	4	4,44	3	8,11	17	17,89	24	10,81
Funcionarios	11	12,22	6	16,22	13	13,68	30	13,51
Gerentes	-	-	-	-	5	5,26	5	2,25
Ingenieros	6	6,66	2	5,4	4	4,21	12	5,4

Médicos	9	10	1	2,7	5	5,26	15	6,75
Profes. E. Básica	2	2,22	1	2,7	14	14,74	17	7,66
Profes. E. Medias	9	10	4	10,81	4	4,21	17	7,66
Prof. FP	2	2,22	-	-	1	1,05	3	1,35
Prof. Univ.	10	11,11	-	-	-	-	10	4,5
Trabaj. Cualif.	4	4,44	4	10,81	9	9,47	17	7,66
Trabaj. No Cualif	4	4,44	4	10,81	4	4,21	12	5,4
Veterinarios	2	2,22	-	-	2	2,10	4	1,80
TOTAL	90	100	37	100	95	100	222	100

Fuente: Elaboración propia.

III. A MODO DE CONCLUSIÓN

El protagonismo de los miembros de los Parlamentos y las instituciones representativas hace preciso, para un cabal entendimiento de su significación, calcular en la medida de lo posible la edad, la profesión, el origen social y familiar, el nivel económico y de estudios de todos ellos. Es esta una cuestión del todo primordial, pues la problemática de las élites políticas ejerce un rol fundamental en las etapas de cambio político, en los períodos de transición o consolidación de la democracia como los que se estudian en este trabajo. Los especialistas, suelen coincidir en que la llegada a buen puerto o el fiasco de las reformas democráticas, están supeditadas en gran modo a los enfoques, la capacidad, la aptitud y la experiencia política de sus élites. Ha llegado a aseverarse que la solidez del sistema político estaría en función de las robusteces, capacidades y afinidad de su clase dirigente. Este trabajo sirve para ilustrar algunas líneas básicas de la compleja problemática de las élites políticas en los mecanismos de cambio político, al centrar su análisis sobre las élites representativas de las provincias que hoy conforman la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, advirtiendo en ellas un elemento principal de la implantación de la democracia y de la vertebración regional, ya que evidenciaron la ordenación social y fueron responsables de las decisiones principales.

Si bien es cierto que las particularidades de carácter socioeconómico de la región castellano-manchega no facilitan la extrapolación de estas cifras al total del estamento político español durante los años de cambio político, los corolarios que se aportan aquí sirven para confirmar en la escala autonómica lo que otros análisis de conjunto ya han evidenciado: que la Transición ocasionó una honda transformación del *establishment*. El estricto estándar dictatorial de selección de la élite política se alteró tras los comicios y extendió su base a las formaciones políticas, la Administración estatal y local, las organizaciones sindicales, los centros científicos y las Universidades, el sector empresarial y diferentes estructuras sociales y religiosas. Los nuevos sistemas de reclutamiento de las élites políticas, característicos de regímenes abiertos, propiciaron tres clases básicas de políticos dentro del periodo de la Transición: los profesionales, que surgen de los partidos políticos; los altos cargos del Estado, y los técnicos o intelectuales vinculados a los partidos. El nuevo régimen democrático, por tanto, desposeyó de su posición proverbialmente favorecida a la clase dirigente del franquismo, que se vio en la obligación de ver como la oposición democrática le disputaba el espacio político.

PARLAMENTOS MULTINIVEL Y CULTURAS CONSTITUCIONALES EN EL REINO DE ESPAÑA: LA RECLAMACIÓN EN EL PARLAMENTO ESPAÑOL DE PARLAMENTOS PARA CATALUÑA Y EL PAÍS VASCO (1916-1919)

JOSEBA AGIRREAZKUENAGA

Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea¹
Catedrático de Historia Contemporánea

Durante cuatro años, desde 1916 a 1919, el diario de Sesiones del Parlamento español refleja una realidad lingüística y política plural, ignorada y rechazada como inexistente, que contradice y contrasta con los presupuestos constitucionales atribuidos a la nación oficial española. Frente a la nación única imaginada es como si emergiera de nuevo en el Parlamento español la España compuesta. Es un tiempo en el que se reclamaba la oficialidad de las otras lenguas, el euskera, catalán y gallego, así como la formación de parlamentos, una solicitud mayoritaria de las instituciones locales y Mancomunitat en Catalunya. En el País Vasco las Diputaciones solicitaban ampliar las facultades administrativas contenidas en los “conciertos económico-administrativos” de modo que el autogobierno se extendiera a todas las áreas de la vida pública. Ante la imposibilidad de lograr la reintegración o devolución de las instituciones forales impulsaron la vía estatutaria, la elaboración de Estatutos de autonomía. La cultura constitucional de las instituciones forales vigente hasta 1876 y la abolición de las Asambleas representativas en 1877 tuvo un peso e influencia decisiva en los debates parlamentarios que se sucedieron a partir de 1916.

¹ Investigación realizada en el marco del proyecto Un modelo de prosopografía parlamentaria en perspectiva comparada: cambio y continuidad en el parlamento español 1810-1977. Entidad/es financiadora/s: MINECO. HAR2014-53974-P.

ANTECEDENTES

Hasta 1877 las asambleas representativas vascas coexistieron en el siglo XIX con el parlamento nacional español. En Cuba y Puerto Rico se aprobó la autonomía política ya cuando la independencia estaba en su horizonte. Pero en Catalunya desde 1869 se demandaba un poder político de autogobierno y la Primera República federal de 1873 resultó una breve experiencia fracasada y esta experiencia de la república federal generó una reacción centralista y se proclamó la nación única, con fundamento en el castellanismo. Por lo tanto la demanda de autogobierno político de Catalunya y País Vasco y el programa regeneracionista de las Irmandades da Fala reflejan voluntades de un impulso histórico de larga duración que hunden sus raíces en el período fundacional de la revolución liberal en España.

Durante la tramitación en las Cortes de la ley aprobada el 21 de Julio de 1876 que contemplaba en términos legales la abolición de la “Constitución foral” y las asambleas representativas vascas en virtud del principio de la nación única en España, en Barcelona por iniciativa del Diario de Barcelona su director J. Mañe i Flaquer y diversas personalidades catalanas firmaron un manifiesto de apoyo a las Diputaciones forales. Y después de la aprobación de la ley por el Parlamento español, surgen en Bizkaia voces en favor de la independencia de Bizkaia, como la pronunciada por el exdiputado general J. Tellitu. El discurso de la independencia originaria de Bizkaia defendido en un folleto por J. E. Delmas en 1868 adquiere otra función social y política en el contexto liberal y democrático. Los políticos que rechazaron en las Juntas Generales la extensión o aplicación de la ley del 21 de Julio de 1876, destituidos por Cánovas del Castillo de sus cargos electos, se agruparon en el partido fuerista y en la asociación *Euskalerrria* y fundaron en Bilbao el periódico *La Unión Vasco-navarra*.

Por otra parte, en Navarra desde 1876 se impulsó el movimiento eúskaro. En el decenio de 1880 se desarrolló el catalanismo político en Barcelona bajo el liderazgo de Almirall. Por su lado, un joven estudiante universitario que vivía en Barcelona, Sabino Arana, en su primera publicación, editada en Barcelona el 7 de abril de 1888 “*Pliegos histórico-políticos*” intervino en la polémica sobre la autonomía de Bizkaia entre Miguel Unamuno e Ismael Olea en el periódico de referencia de Bilbao *El noticiero bilbaino*. Según el joven estudiante Arana, autonomía “*significa gobierno independiente (cursiva en el original); no obstante casi nunca se usa dicha palabra en un sentido tan completo, pues el que más generalmente se le da es el relativo que decimos más adelante tiene en el lenguaje común*”. En su reflexión política Sabino

Arana rechaza la autonomía para defender la pertinencia de la independencia, concluyendo *“¡ay de Euskeria el día que abrazara la autonomía: ese día atraería sobre su cabeza la sentencia de muerte!”*. En el nuevo contexto social y cultural la apelación a la independencia adquiere otras connotaciones que contribuyen a la proclamación de una nación de Bizkaia y de los vascos. Más adelante en 1901, la promoción del regionalismo en España y la consecución de la autonomía política se convertían en objetivo del nuevo partido nacionalista vasco, que tras la represión sufrida proponía un proceso de adaptación a la legislación vigente, para poder actuar públicamente.

Los dirigentes políticos liberales que pertenecían a los transigentes, es decir, dispuestos a la aplicación de la ley 21-VI-1876, aunque fueran rechazados por la Asambleas representativas vascas, después de la abolición de las instituciones, fueron nombrados miembros de las nuevas Diputaciones provinciales. Estos negociaron un sistema transitorio para que hacienda pública que dependía de las Diputaciones forales se adecuara a la hacienda del Reino un sistema transitorio. Las Diputaciones provinciales debían ocuparse de la recaudación fiscal y el pago de cupos contributivos encabezados según estimación aproximada. De este modo, las nuevas Diputaciones provinciales aunque fueran diputaciones comunes desde el punto de vista jurídico, sin embargo conservaban transitoriamente una capacidad de gestión fiscal superior a las haciendas provinciales comunes. De este modo, los cuatro territorios de Vasconia a partir de 1877 ejercían competencias fiscales y administrativas, de conformidad con la ley de modificación de los fueros de 1841 en Navarra y en virtud de un decreto de 1878 en Álava, Bizkaia y Gipuzkoa.

Cuando la renovación del peculiar sistema de conciertos económicos llegaba al Parlamento español, los parlamentarios de Vasconia procuraban evitar reivindicaciones relativas a la devolución política foral, es decir el establecimiento de las asambleas representativas para facilitar la tramitación y renovación del concierto económico-administrativo. En este nuevo contexto fueron los republicanos quienes apelaron a la cuestión de la descentralización administrativa y la autonomía. Ricardo Becerro de Bengoa, electo por el distrito de Vitoria y más tarde por Palencia y Madrid, republicano vinculado en origen a Pi i Margall, fue uno los parlamentarios que defendió los postulados del autonomismo político.

El concepto de autonomía a partir de 1905 se transformó en símbolo cuando se constituyó en Gipuzkoa la Liga Foral Autonomista. No obstante, en

la negociación del Concierto económico de 1906, una vez acordado la vigencia del Concierto económico administrativo durante un período de 25 años, la cuestión relativa a la autonomía política y la formación de las asambleas se pospuso *sine die*.

La creación y primer estadio de desarrollo de la Mancomunitat catalana, en 1914, resultó decisivo para impulsar el discurso autonomista. La Mancomunitat encontró que los límites impuestos por la descentralización administrativa solamente podrían ser superados por una autonomía política y un parlamento catalán con poderes políticos.

Los argumentos políticos e ideológicos que se plasmaron en el Parlamento siguen repitiéndose en la actualidad. Y los proyectos de estatutos de autonomía elaborados en 1918-1919 en diversas instancias institucionales fueron el primer intento de legalización jurídica y política de los autogobiernos vasco y catalán, del establecimiento de parlamentos y asambleas representativas junto al parlamento nacional español.

AUTONOMÍA POLÍTICA DESDE POSTULADOS REPUBLICANOS: RICARDO BECERRO DE BENGUA (1845-1902)

Durante el sexenio democrático participó en el pacto de los republicanos de Euskal Herria, *Laurac bat*, en tanto que secretario de la representación republicana de Álava.

Durante la crisis de 1876 se manifestó a favor de la continuidad de las Asambleas representativas. Fue elegido Diputado a Cortes por el distrito de Vitoria de forma sucesiva. 1886, 1891, 1893, 1898. A partir de 1893 defendió el proyecto de la autonomía política. Los fueros representaban en su opinión el "*espíritu democrático de las viejas leyes vascongadas*".² En síntesis su definición política era la de demócrata vascongado republicano en favor de la libertad de la cátedra, libertad de la propaganda y de las creencias de manifestación y pensamiento, libertad de púlpito "*sin más limitación que el Código y la Constitución*". La defensa y consolidación de la paz fue otro de los principios políticos que defendió. "*Antes que política predicamos allí a*

² En otra ocasión manifestó que "*allí las libertades se han practicado siempre y el país se ha regido por sí mismo... el carlismo comparado con la libertad vascongada, es una invención o aspiración muy moderna... "siendo a un tiempo mismo por estudio y convicción vascongado y republicano" cumpro bien con mi deber no de vascongado, de español antes que todo*" (19 de mayo de 1888).

todo trance la paz". Defendió la descentralización de poderes a las Diputaciones provinciales y municipios, y sostuvo "*el principio de la unidad de la Patria*" con relación a Cuba (7 de febrero de 1889).

En 1893 expuso que el desarrollo del Concierto económico-administrativo debiera concluir en la autonomía política. Es preciso subrayar la modernidad que suponía su discurso, ya que es un precedente directo de lo que sucedió a partir de 1917.³

En resumen, su proyecto consistía en generalizar el contenido de las instituciones forales, es decir la autonomía política a España. Tomó distancia frente a los republicanos federales (8 de mayo de 1895) y en consecuencia se aproximó al republicanismo de Salmerón en contraposición al republicanismo federal de Pi i Margall.

SOLIDARIDAD VASCO-CATALANA EN 1906

La primera colaboración y convergencia efectiva entre autonomistas vascos y catalanes se produjo en 1906. Los miembros de Solidaritat, entre los que se hallaba F. Cambó buscaban alianzas que pudieran impulsar el programa en favor del autonomismo político, lo encontraron en los sectores republicanos y liberales de Gipuzkoa. Sin embargo el proyecto de la Liga Foral Autonomista que tenía como objetivo prioritario la consecución de la autonomía política, entre todos los partidos vascos, con independencia que fueran confesionales católicos o laicos, no resistió y quebró en 1906. Es preciso esperar hasta la Asamblea de las Diputaciones de 1917 para que el movimiento autonomista se convierta en una manifestación social que también alcanzó representación en el Parlamento español. La Comunión nacionalista Vasca y el partido integrista católico, junto a sectores liberales impulsaron la nueva iniciativa autonómica.

³ *"las aspiraciones de las Provincias Vascongadas se refieren en la cuestión económica, al sostenimiento del concierto, del actual o de otro mejor que desde luego garantice y sancione aquella especie de pacto que existe entre las Provincias Vascongadas y el Gobierno."* (...) *"las Provincias Vascongadas han aspirado siempre, antes del concierto, hoy y aspirarán mañana, a ver si pueden recabar, en lo posible, una especie de autonomía, permítaseme la palabra, más amplia, no solamente dentro de la gestión económica, sino, sobre todo, de la constitución de sus Corporaciones"* (25.7.1893) *"dentro del respeto más absoluto a la integridad, libertad y unidad de la Nación, la mayor independencia posible para nuestras Diputaciones, Hermandades y Municipios a fin de que puedan organizarse de otra manera"*.

MENSAJE AL GOBIERNO ESPAÑOL DE LA ASAMBLEA DE LOS DIPUTADOS PROVINCIALES VASCOS (16.07.1917)

Un renovado movimiento autonomista arranca a raíz de la reunión de las Diputaciones en Vitoria-Gasteiz el 16 de julio de 1917 y el mensaje autonomista acordado. Aparecen con protagonismo destacado los diputados nacionalistas vascos de la Diputación de Bizkaia que habían alcanzado por primera vez la presidencia de la Diputación provincial de Bizkaia con Ramón de la Sota Aburto. La Diputación de Gipuzkoa estaba presidida por un integrista católico, Ladislao Zavala y la Diputación de Álava, presidida por Dionisio Aldama, “urquijista”, es decir católico conservador. De la Diputación de Navarra participó como observadora una delegación. La reunión en un principio estaba prevista fuera en Iruñea-Pamplona pero la mayoría de la Diputación de Navarra optó por declinar la invitación a la reunión.

El mensaje que solicitaba la extensión del autogobierno a todas las esferas de la administración pública había que consensuarlo con los parlamentarios electos en los distritos vascos. Ahora bien, en las mismas fechas la mayoría de los parlamentarios electos al Parlamento español en los distritos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, eran de tendencias monárquicas, conservadoras o liberales, pertenecientes a partidos de ámbito español y se opusieron al Mensaje autonómico que solicitaba la devolución de poderes autónomos y las Asambleas representativas. Dos legitimidades democráticas chocaron: Los parlamentarios electos al Parlamento español y los electos a los gobiernos regionales de las Diputaciones. En la reunión informativa del 28 de agosto de 1917, los electos al Parlamento español argumentaron en contra de la autonomía política vasca, por la oportunidad política y el contenido autonómico. Quien verbalizó el rechazo fue el senador por Álava Gabriel M. de Aragón hijo del último Diputado foral de Álava. Precisamente el mismo día de la Asamblea, el 16 de Julio de 1917 escribió un artículo en el periódico *La Libertad* de Vitoria, opuesto a las demandas autonómicas, titulado *De Fueros* para manifestar: *“El problema vascongado es claro y sencillo: perdimos nuestras instituciones sólidamente democráticas en 1876 y hay que tratar de recobrarlas; pero de recobrarlas tales como eran; no creando “mancomunidades” amparadoras de potentes oligarquías sino siguiendo nuestro autonómico sistema de “conferencias” que respetan la independencia de cada una de las cuatro provincias hermanas dentro del Laurak-bat; ni parlamentos interprovinciales que respondan a concepciones de nacionalidad opuestas a nuestra tradición española y castellana y arranquen el centro de la soberanía suprema.”*

En suma, se oponía a la creación de parlamentos interprovinciales, un parlamento vasco, porque implícitamente significaban el reconocimiento de la nacionalidad vasca en tanto que opuesta a la nacionalidad española.

El 31 de agosto de 1917 se informó de la referida reunión de los representantes en Cortes con los presidentes de las tres diputaciones. Según los parlamentarios, la autonomía, se vinculaba a los *“delirios autonómicos que nada tienen que ver con el fuero y que responden sólo a concepciones regionalistas o nacionalistas”*. Por ello se debía demandar la reintegración foral sino la reinstauración de los organismos forales. Y una parte de los parlamentarios españoles estaban de acuerdo con esta posición de restauración de las Juntas Generales pero sin referencia a su marco competencial. Por lo tanto ya en 1917 estaban fijadas dos posturas contradictorias, ante lo que parecía ser una misma reivindicación foral de autogobierno.

PARLAMENTARIOS ELECTOS EN CATALUNYA Y VASCONIA

A partir de 1916, algunos miembros del Parlamento español se reclaman de otros nacionalismos en competencia con el nacionalismo español. Y el problema del autogobierno y las autonomías se fundamenta apelando a principios nacionalitarios o a los derechos históricos desde un prisma nacionalitario alternativo. Este hecho resulta una novedad en el parlamento español.⁴

El parlamentario católico tradicionalista, Víctor Pradera radicalmente opuesto a los postulados de los nacionalistas vascos, comenzó a elevar a categoría política de primer orden la defensa de la unidad de España. En 1898, Cuba, Puerto Rico y Filipinas se desvincularon de la soberanía española.

El programa de los nacionalistas vascos se fundaba en la devolución de los poderes autonómicos. Se presentaban como miembros de la Comunitàon o

⁴ El 17 abril de 1918, ministro de fomento F. Cambó se expresó en el Parlamento en los siguientes términos: *“Al acusarse, más que individual, colectivamente a los nacionalistas vascos, es evidente que esas acusaciones, traducidas en rumores, en protestas, iban también dirigidas a mi en buena parte. Yo he sido y soy su amigo, yo he estado con ellos, yo les he defendido y les defiendo, yo les he estimulado en su actuación. Entre su programa y el nuestro hay diferencias profundas, radicalísimas, y no puede ser de otra manera, pues no hay dos problemas nacionalistas en el mundo que se parezcan, sería falso uno de ellos.”*

comunidad nacionalista vasca y hablaban como si representaran al conjunto del pueblo vasco. Su programa político se había marcado un claro objetivo: Que las reivindicaciones de mayor autogobierno de las Diputaciones fueran debatidas y aprobadas por el Parlamento español. Se solicitaba la consecución de una autonomía política mediante expresa renuncia al separatismo o independentismo, si bien en su seno convivían grupos favorables al independentismo.

Esta estrategia es la que fue calificada como vasco-catalana o “bizcaitarrismo catalanista” por los monárquicos vascos. Según declaraciones realizadas en enero de 1919 al *Diario de Vizcaya* por Gregorio Balparda, que en esas fechas se había convertido en el líder de la Liga Monárquica “*es el error capital del bizcaitarrismo catalanista de plantear estas cuestiones (el relativo a la autonomía política) en el terreno constituyente olvidando todo lo que a diferencia de Cataluña tenemos que perder en el constituido*”. En las elecciones al Parlamento español de 1918 por primera vez en algunos distritos de Bizkaia vencieron los nacionalistas vascos. Son estos parlamentarios electos los que se esfuerzan en destacar las diferencias con los parlamentarios catalanes para evitar cualquier vinculación con Cataluña. Y por ello, el monárquico liberal Gregorio Balparda, perteneciente a la tendencia de Alba, fundador y líder en 1919 de la Liga Monárquica quien en 1918 y 1919 pregonaba “*hace tiempo que el nacionalismo vasco viene actuando de monaguillo del gran pope de Cataluña, el señor Cambó*” (*El Pueblo Vasco. 1919*) y a la reivindicación de mayor autonomía en el País Vasco lo conceptuó de vasco-catalanismo, un término que tenía connotaciones negativas. En opinión de Balparda, era más importante defender el status quo con el Concierto Económico vigente que apoyar un proyecto de autonomía como el aprobado por la sub-ponencia que diluía el Concierto en un nuevo sistema de cupo. Era el argumento principal y titular del periódico: “*Al año de ser Ley el proyecto (el proyecto de Estatuto de autonomía de la comisión extraparlamentaria elaborado en 1919) de los señores Orueta, Chalbaud y Senante, el Concierto económico habrá dejado de existir*” (*Diario de Vizcaya, 14.1.1919*). En su opinión el Concierto era un sistema singular que ofrecía ventajas al País Vasco. Sin embargo, un régimen de estatutos regionales de autonomía lo disolvería ya que “*desde que se entra a planear la constitución de un Estado dentro de normas de justicia absoluta, lo mismo da que se trate de regiones dentro de una nación que de naciones dentro de un Estado, la igualdad tributaria se impone. Pagamos así la ignorancia petulante de ese nacionalismo descastado*”. La conclusión era:

“No, lo que nosotros queremos para las Provincias Vascongadas no es esa catalanada sin fundamento histórico ni tradicional que nos traéis; es la propia e íntegra restauración foral con sus Juntas Generales, Diputaciones y demás organismos forales”. Pero por otra parte era evidente que los partidos con mayoría parlamentaria en España, liberales o conservadores eran opuestos por principio a la devolución de poderes históricos abolidos en 1877.

La acusación de catalanistas del dirigente de la Liga Monárquica G. Balparda concernía al confesionalismo católico de los nacionalistas vascos, ya que el catalanismo político tenía una inspiración liberal. El discurso de los parlamentarios nacionalistas expresado por Manuel Aranzadi y Domingo Epalza arrancaba de los principios del fuerismo político y del integrismo católico para reclamar el restablecimiento del autogobierno que quedó interrumpido en el siglo XIX por las leyes de modificación foral. Su reivindicación autonomista se planteaba en términos de devolución de los derechos históricos y en el marco del pensamiento tradicionalista español. Ahora bien, en la tendencia del nacionalismo vasco, encabezado en la Diputación de Bizkaia por su presidente, R. Sota y el diputado provincial L. Urrengoetxea, el autonomismo político estaba inspirado en el principio de nacionalidades, aplicado al caso de la nación vasca. Sin embargo, para la mayoría de los parlamentarios españoles, como ya lo expresara el conde de Romanones en 1916, la autonomía política nunca tendría cabida en España.

La Diputación de Álava, dirigida por los monárquicos tradicionalistas, adoptó la interpretación de Gregorio Balparda. Por lo tanto el problema catalán y el problema vasco en los discursos parlamentarios se sustentaban sobre principios diferentes pero un objetivo común: la reivindicación de un poder público autónomo con sus respectivos parlamentos.

Cambó en función del principio de nacionalidad reclamaba la autonomía, dotada de una *“Asamblea catalana y un poder ejecutivo catalán”*, *“El problema catalán..., no se resuelve... con emplastos de autonomía administrativa.”* Para evitar la acritud y mutuo reproche entre Estado y autonomía, lo más lógico era reclamar la soberanía.⁵ Y se refiere al modelo del Imperio Alemán. El sistema exige un sistema basado en la confianza: *“La*

⁵ *“Por eso pedimos la soberanía... hemos de precisarla en su extensión y en su intensidad. En cuanto a su intensidad, la soberanía que pedimos nosotros para la Asamblea catalana es absoluta. La Asamblea catalana dentro del estatuto que regulase su existencia... plenitud de soberanía... El Poder ejecutivo, responsable ante la Asamblea nada más que ante la Asamblea.”* (...) *“Preferimos nosotros una soberanía muy poco extensa, pero completa, a una soberanía extensísima, pero incompleta”*.

confianza ha desaparecido, y al desaparecer la confianza, el planteamiento del problema nacionalista era fatal”.

Mientras tanto, los sectores conservadores, liberales y republicanos españoles negaban que el regionalismo fuera una opción política. Es preciso recordar un artículo de Miguel de Unamuno publicado el 17 de octubre de 1917 en el periódico *El liberal*, titulado: *Un falso problema: El regionalismo catalán*. Unamuno negaba que hubiera un pleito o problema catalán.⁶ Si solo existe una única nación, la nación española, el regionalismo era un problema que no afectaba a los ciudadanos. Sin embargo en Catalunya y en el País Vasco, la voluntad de autogobierno político era creciente en 1917 y se articularon en ambas comunidades proyectos de autonomía política.

El mitin del 16 de enero de 1918 en el Palau de la Música: “*Per l’Espanya Gran*” se proponía instituir al regionalismo y en concreto al catalanismo como una de las fuerzas políticas parlamentarias comprometidas en la regeneración y la gobernabilidad de España. Este es un aspecto en el que la diferencia entre el nacionalismo vasco y catalán era evidente. El nacionalismo vasco hereda la tradición de los fueristas representados en el Parlamento español en el siglo XIX, ya que el Parlamento español lo interpretan como el Parlamento exterior en una Monarquía común, dado que los parlamentos derivados de la constitución interior eran las Juntas Generales. Mientras que el catalanismo de la Lliga se propone regenerar España para crear la España grande.

El resultado de las elecciones legislativas del 24 de febrero de 1918 ofrece un Parlamento diverso: Los liberales García Prieto aventajan en dos escasos escaños a los conservadores de Dato, mientras los mauristas, ciervistas, romanonistas, albistas, independientes-Alcala Zamora, republicanos, socialistas, catalanistas, nacionalistas vascos, aspiran a convertirse en árbitros para la formación de mayorías. Se forman gobiernos de concentración nacional con García Prieto y Maura con la participación de los catalanistas. Y el 20 de noviembre de 1918, el catalanismo culmina el proceso de legitimación política y social sobre la que se funda la reivindicación de la autonomía para Catalunya. Cambó se posicionó frente al Gobierno de Concentración liberal de García

⁶ “Hay que empezar porque no hay problema catalán, específicamente catalán, que se pueda convertir en problema general español”. En su opinión, *El regionalismo es un pseudoproblema*. Porque “No cabe juntar en el molde regionalista a liberales y a ultramontanos, a socialistas y a burgueses.”

Prieto y realizó un análisis jurídico y político sobre el significado del autonomismo que reivindicaba la Mancomunitat de Catalunya.⁷

En ese contexto, al que debemos añadir el telegrama de los parlamentarios nacionalistas vascos al presidente Wilson, el nuevo presidente, (10-12 de diciembre 1918) Romanones decidió la formación de una comisión extraparlamentaria para preparar un proyecto de ley sobre Estatutos regionales. Conservadores, catalanistas, republicanos e izquierda no participan en la comisión.

La comisión elaboró un Estatuto para Catalunya pero sin los catalanistas. El proyecto inauguraba un proceso de regionalismo en términos de descentralización de gestión y delegación de servicios. Cambó reflexionó sobre la intensidad de la soberanía:⁸ El 28 de enero de 1919, cuando se confrontaban los dos proyectos de Estatutos de Catalunya, el elaborado proyecto de ley del Gobierno español y el de la Mancomunitat de Catalunya, en tanto que defensor del acordado por las instituciones catalanas, declaraba que *"Partís del supuesto absolutamente equivocado... de estimar que el problema de Cataluña es un problema de descentralización y no es un problema de descentralización sino un problema de soberanía"*. Únicamente el estatuto integral es la solución: *"lo que pedimos para Cataluña es una estructura de Estado"* y el 7 de febrero de 1919 *"la coexistencia de varios estados en un Estado común es una fórmula normal de vida"*. Los catalanistas no realizaron enmiendas al proyecto del Gobierno porque *"quiere que para todo lo que sea vida propia interior de Cataluña, Cataluña tenga plenitud de soberanía para regirse y que en todo lo que afecte a lo que mire más allá de*

⁷ *"el nacionalismo catalán es un hecho biológico, que la autonomía es una fórmula jurídica para resolverlo... el problema biológico del nacionalismo catalán como de todos los nacionalismos, como de todas las afirmaciones de una personalidad viva, es un problema de soberanía... y tiene dos aspectos... su extensión y otro su intensidad"* (...) *"dentro del campo acotado de la soberanía que se otorgue a Cataluña no admitiremos otra sanción que la sanción de nuestros conciudadanos que la sanción del sufragio universal, única sanción posible en las democracias"*.

⁸ *"dentro de los límites de actuación que se les haya reservado, los Poderes regionales han de ser soberanos y en el ejercicio de sus facultades no han de tener más sanción que la que establezca su jerarquía"*. Definición del concepto de autonomía y su ejercicio: *"Una autonomía si no es completa, no es autonomía... es una descentralización que es una delegación condicionada de servicios y que los grados y la efectividad de la autonomía dependerán siempre entonces del humor, de la buena fe, de la lealtad de quien encarna la potestad superior. Con la coexistencia de dos potestades sobre la misma materia... el choque sería fatal"*.

las fronteras, no haya más que una unidad que sea España". Según escribió en sus memorias, fue el mejor discurso parlamentario de su vida, centrada en la defensa de las aspiraciones catalanas.

En suma, según su visión en 1919, el estatuto regional de autonomía se debate entre soberanía y descentralización administrativa. Su legitimidad pende exclusivamente de la voluntad expresada por Catalunya.

DE PROVINCIAS CONCERTADAS AL PROYECTO DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1919

En 1918 se sentaron en el Parlamento español 7 diputados y 3 senadores que se definen nacionalistas vascos, electos en distritos de Bizkaia, Gipuzkoa y Navarra:⁹ Entre estos, Manuel Aranzadi, electo en el distrito de Pamplona, de sólida formación jurídica y heredero del movimiento euskaro de Navarra y del catolicismo político, fue el parlamentario que asumió la exposición y defensa en sede parlamentaria de los principios de la doctrina del nacionalismo vasco. Epalza electo en el distrito industrial de Barakaldo, era un genuino representante de la nueva burguesía financiera de Bilbao.

Ahora bien, el resto de los parlamentarios electos en los distritos vascos realizaban explícitas manifestaciones de españolismo. Entre estos destacan las intervenciones de Víctor Pradera, carlista tradicionalista, por su beligerancia contra el nacionalismo vasco y en particular contra el programa autonomista, ya que el nacionalismo vasco era de raíz confesional, católica y competían en idéntico espectro socio político.

Las opiniones sobre la doctrina del nacionalismo vasco eran diversas y contradictorias en el Parlamento español. La mayoría de los parlamentarios no tenía un conocimiento directo y además existían diversas versiones sobre los objetivos y contenidos del mismo. Quizás por ello, cuando Manuel Aranzadi el 16 de abril de 1918 realizó la exposición de la doctrina nacionalista vasca, quiso explicar la génesis y el marco ideológico y los límites del nacionalismo vasco, el nacionalismo que él y su grupo representaba. Un nacionalismo vasco de inspiración integrista católica que reclamaba la reintegración foral y la autonomía política pero que rechazaba las acusaciones de separatismo e independentismo.

⁹ José Horn y Areilza, Arturo Campión, Pedro Chalbaud (Senadores por Bizcaya) Ramón de la Sota, Domingo Epalza, Antonio Arroyo, Anacleto Ortueta, Ignacio Rotaetxe (Diputados por Bizcaya) José Eizagirre (Diputado por Gipuzkoa), Manuel Aranzadi (Diputado por Navarra).

En su discurso, se refiere a la existencia de un problema vasco y en su opinión el mensaje de las tres Diputaciones provinciales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa había contribuido a fijar en términos políticos y de autogobierno tanto su formulación como las alternativas de solución. El nacionalismo vasco era la vía, el instrumento ideológico adecuado para entender el problema vasco.

En su opinión el Gobierno de España *“representa una tendencia sistemática de negación de los derechos del Pueblo vasco, de opresión a sus derechos legítimos...de nuestra nacionalidad proscrita.”*

En su interpretación, el nacionalismo vasco significaba más que un partido político: *“No somos un partido político determinado... venimos en nombre de los vascos... en nombre de Euskalerrria como decían los antiguos, de Euskadi, como decimos los modernos”*.¹⁰ La nacionalidad vasca está en peligro de extinción y por lo tanto es preciso arbitrar unos poderes autónomos que garanticen su existencia política.¹¹

¹⁰ *“... Debemos venir aquí a defender los derechos, las reivindicaciones naturales del pueblo vasco que se fundan en su nacionalidad... salvando esas características de nuestra nacionalidad, queremos que vengan días venturosos para España... distintas nacionalidades que integran el Estado español, unidas por vínculos de afecto, intensifiquen sus facultades, intensifiquen su cultura y trabajen con ardor, con entusiasmo en las empresas que a todos interesen, libremente aceptadas para que así sea mayor el resultado y el beneficio común y que para todos sea como premio al trabajo, timbre de gloria y ejecución de nobleza... lo primero que se necesita es conservar la existencia propia, la declaración de nuestra personalidad.”*

¹¹ Este argumento ya fue utilizado en el siglo XIX para reivindicar la continuidad del sistema foral. Se trataba de una herencia o préstamo ideológico del fuerismo. Reclama la derogación de la ley del 25 de octubre de 1839 para recuperar el estatuto jurídico foral anterior y manifiesta que *“el partido nacionalista ha de caminar siempre dentro de la legalidad más absoluta”*. Tal recuperación no lo entendían en sentido regresivo sino que *“nos devuelvan las facultades legislativas que teníamos y que la ley del año 39 nos quitó para entonces ponernos a la altura de la época actual, adaptándonos con las instituciones nuestras, a las circunstancias presentes siguiendo siempre el camino y el progreso de los tiempos... vivíamos todos en unión perfecta “pase foral” “derecho de petición” (“garantías constitucionales” “con las cuales aseguraban que la soberanía allí radicaba precisamente en el pueblo vasco, en esa forma constituido y organizado”... Que se respete, en una palabra, esa Constitución interna nuestra, esa Constitución que allá recibe el nombre de fuero con impropiedad notoria que puede afectar a la naturaleza misma del asunto... pedimos esas leyes porque son Constituciones del pueblo vasco”*.

El programa del partido abarca tres aspectos: *“el religioso, el social y el político”*. Y se postula como partido confesional católico, con el objetivo social de *“rehacer el alma vasca”*. Para eso era preciso que gozara de *“autonomía municipal, familia, lengua vasca”*.

La conclusión la resumía también solicitando un nuevo Estado español de carácter complejo y compuesto: *“Vosotros habéis de ver, si queréis un Estado complejo, compuesto de varias nacionalidades vivas, con vida propia con gérmenes propios naturales que desarrollar o un Estado unitario, absorbente, centralista, sin energías vitales propias y sin magnanimidad para dejar que broten gérmenes de vida de progreso y de libertad”*.

Las diferencias entre el nacionalismo catalán y el vasco fueron destacadas con énfasis por los parlamentarios de ambas tendencias, tanto por F. Cambó como Domingo Epalza.¹²

El proyecto de Estatuto de autonomía elaborado por la sub-comisión vasca de la comisión extraparlamentaria, proponía en primer lugar el restablecimiento de las instituciones forales para que acordaran la nueva arquitectura institucional. Asimismo fijaron los términos del marco competencial autonómico.

¹² Por ejemplo, al día siguiente del discurso de M. Aranzadi, el 17 de abril de 1918, F. Cambó, ministro de Fomento declaró: *“Al acusarse, más que individual, colectivamente a los nacionalistas vascos, es evidente que esas acusaciones, traducidas en rumores, en protestas, iban también dirigidas a mí en buena parte. Yo he sido y soy su amigo, yo he estado con ellos, yo les he defendido y les defiendo, yo les he estimulado en su actuación. Entre su programa y el nuestro hay diferencias profundas, radicalísimas, y no puede ser de otra manera, pues no hay dos problemas nacionalistas en el mundo que se parezcan, sería falso uno de ellos. Pero yo os digo que estoy convencido de que he prestado un servicio muy grande a mi país cuando me he dirigido a los nacionalistas vascos y he predicado contra su pesimismo y les he dicho que debían venir aquí, y que no debían concentrar su acción a la exaltación morosa de su personalidad, y que debían tener la fe, el optimismo, que es expresión de la propia fortaleza. Yo entiendo, señores diputados, que el señor Aranzadi, que exponía aquí sus ansias, sus ideales, que os molestarán a algunos, que repudiaréis otros, pero que habéis de reconocer todos que son una realidad viva(rumores), una realidad pasional, si queréis, pero la pasión es vida, ha prestado un gran servicio, que todos hemos de agradecer.*

El Señor Pradera comprenderá por qué no acepté su controversia. En materia de nacionalismo no cabe controversia; no es materia de controversia en que la gente pueda convencerse. Una afirmación nacionalista se acepta, se repudia, se admite, se indigna uno ante ella; pero no se discute; podrá discutirse sólo la fórmula política de su solución.”

LA SUBPONENCIA VASCA DE LA COMISIÓN EXTRAPARLAMENTARIA FORMADA POR ROMANONES

El nuevo gobierno presidido por Romanones no podía ignorar el clamor de Catalunya y por primera vez asumió que era preciso abordar el tema de la autonomía regional. Para facilitar la labor parlamentaria creó la comisión extraparlamentaria, nombrando a personalidades de todas las tendencias políticas con representación parlamentaria. Las reuniones de la Comisión extraparlamentaria tuvieron lugar en la Presidencia del Consejo de Ministros. La Comisión estuvo presidida por Antonio Maura, siendo el secretario Niceto Alcalá Zamora. El 11 de diciembre había realizado un discurso en el Congreso de los diputados, pocos días después de la conferencia de Cambó en la Academia de Jurisprudencia.

La Comisión debía elaborar una proposición de ley para regular la autonomía municipal y regional para que el Gobierno lo tramitase en el Parlamento. Los conservadores liderados por Dato opuestos a cualquier proyecto de descentralización y autonomía declinaron la invitación. Asimismo los dirigentes de la izquierda y los catalanistas, aduciendo que las resoluciones de la comisión, en ausencia de los conservadores, no tenían recorrido práctico. Antonio Maura lamentó la ausencia *“le sorprendió lo que el llamaba la “insensibilidad” de los autores del folleto de la oficina regionalista al recordar entre los antecedentes dignos de consulta, el decreto autonómico para Cuba y Puerto Rico”* (15.2.1930 Prudencio Rovira y Pita). En la comisión extraparlamentaria, la iniciativa política del proyecto correspondió a Antonio Maura y N. Alcalá Zamora.

Los documentos aprobados los transformó el Gobierno en Proyecto de Ley y se publicaron en el apéndice 11 al número 110 del Diario de Sesiones de Cortes: Congreso de Diputados *“Proyecto de ley leído por el señor presidente del Consejo de Ministros sobre organización autonomista municipal y regional”*.

El proyecto está pensado principalmente para Catalunya. Introdujo el concepto de *“Generalidad regional”*. En el artículo 2 y 3 se establece el marco competencial, las atribuciones de la Región. En sus notas para el discurso en el Congreso, Antonio Maura tenía escrita una frase que resume el espíritu de los ponentes: *“proscribir el verbo FEDERAR (mayúsculas en el original) y sus derivados”*.

El miembro de la Comisión José Orueta escribió con posterioridad: *“la escasa autonomía que encerraba el proyecto de ponencia, aun fue mermada y en buena parte, por el pleno de la Comisión”*.

En la comparativa realizada entre los dos estatutos sobre Catalunya, el de la comisión extraparlamentaria y el de la mancomunitat, el proyecto de la comisión, reconocía que significaba un avance aunque no colmara los deseos y la voluntad de los catalanes.

Para la elaboración del proyecto de la autonomía vasca, nombró una subcomisión compuesta por el liberal José Orueta, próximo a Romanones, Pedro Chalbaud senador de Comunión Nacionalista Vasca y Manuel Senante, integrista católico.

EL TRÁMITE PARLAMENTARIO

José Orueta, liberal próximo a Romanones, y miembro activo de la subponencia vasca, publicó en 1934 la experiencia de comisión y además en dicha obra establece una comparativa entre el proyecto elaborado por la subcomisión y el proyecto de Estatuto de las gestoras sometido a referéndum en 1933. En su opinión, el proyecto de la subcomisión contenía una mayor profundidad autonómica.

La subcomisión trasladó a sede parlamentaria los anhelos autonomistas manifestados desde 1917 por las tres Diputaciones vascas. En 1918 se elaboraron diversos proyectos de autonomía en las sedes de las Diputaciones, particularmente en la Diputación de Bizkaia.

Establecía un nuevo concepto de inserción y presencia institucional del País Vasco.

En el articulado jurídico, hay un artículo sobre el que fijó su atención el liberal José Orueta con el apoyo del resto de ponentes:

Artículo 3, apartado tercero: *“Reglamentar y establecer, en orden a las expresadas materias, las instancias, procedimientos y recursos que puedan utilizarse. La administración central no tendrá intervención de ninguna clase en el ejercicio de las funciones autonómicas que se mencionan en este artículo”.*

En el apartado primero se fijaron las facultades que le correspondían a los “siguientes ramos”: Régimen municipal, “enseñanza en todos sus grados”, obras públicas, marina mercante “salvo abanderamiento”, “creación, reglamentación e intensificación de la riqueza urbana, agrícola, industrial pesquera y comercial”, beneficencia, sanidad, reglamentación de juego, bellas artes, establecimientos penitenciarios, orden público, estadística.

Como se puede colegir de la lectura abreviada del artículo, los ponentes proponían que las Diputaciones pudieran ejercer la administración pública interior en todos los ramos con pleno ejercicio de su autonomía.

La crítica y alternativas de Antonio Maura, Alba y Alcalá Zamora

En el archivo de Antonio Maura se conserva un documento autógrafo titulado *“Vascongadas. Comisión extraparlamentaria. Observaciones ocasionadas por la nota de los Sres. Senante, Chalbauld y Orueta de 10 de Enero de 1919”*. Se trata de la opinión de un dirigente cualificado, uno de los promotores de la autonomía municipal y ponente principal del estatuto regional. La reintegración o devolución “de las atribuciones de que gozaban con anterioridad a aquellas leyes, dentro siempre de la Nación Española”, es decir la derogación de la ley del 19 de septiembre de 1837 y 25 de octubre de 1839 las interpreta en términos de “homenaje de los firmantes a un sentimiento popular excitado y exaltado por la propaganda en pugna contra la centralización”. Lo considera “ofuscada petición” inútil e inadecuado a la realidad de España. Que sean los Ayuntamientos quienes se reúnan y deliberen acerca de la estructura interna de la región, coincide con el proyecto del Estatuto regional, sin detrimento de la autonomía municipal ni tampoco de la soberanía del Estado.

“Por el contrario, el artículo 3º resulta en su designio y en sus literales términos inaceptable, como inadecuado al presente estado del asunto.” Considera que abarca prácticamente al conjunto de la administración pública y pretende que “la administración del Estado ninguna intervención haya de tener en lo enumerado”.¹³

Por lo tanto A. Maura concluye que la subcomisión se ha extralimitado en sus funciones y que los límites establecidos por la comisión para el Estatuto proyectado para Catalunya deben ser extensivos al resto de Estatutos regionales. Por ejemplo en enseñanza no acepta que la facultad se atribuya en todos sus grados a la Región. En otras competencias también se establece la referencia del Estatuto catalán.

¹³ En su opinión habría que conocer cual es la opinión de los municipios y si desean que estas atribuciones fueran ejercidas por la región. Pero el reparo principal se halla en el *“límite que confina con el Gobierno de la Nación, por cuanto esta línea ha de quedar trazada en el proyecto, según lo acordado por la Comisión. (...) Sería además, contradictorio delinear en esta parte importantísima la materia que, por lo que el resto a la soberanía causante, se reconoce que ha de señalarse en la deliberación de los Ayuntamientos vascongados, cuando se reúnan en asamblea ad hoc.”*

En conclusión N. Alcalá Zamora formuló la propuesta que se incorporaría al proyecto de ley: Los ayuntamientos vascos, después que entre en vigor la nueva ley municipal se reunirán para formar los organismos comunes y los acuerdos que fijen el autogobierno vasco. A raíz de este debate Navarra también quedó incorporado al proyecto de ley, si bien en un comienzo la subcomisión se había limitado a Álava, Bizkaia y Gipuzkoa. Como no podía ser de otra manera, la alternativa de Alcalá Zamora resultó mayoritaria en la votación y acordaron añadir al proyecto de Estatuto regional, una base adicional en los siguientes términos: *“Queda confiado a la iniciativa de los ayuntamientos en cada una de las Provincias Vascongadas y la de Navarra, con el asesoramiento que estimen oportuno, el proyecto de restauración y adaptación a las actuales circunstancias de sus antiguos organismos forales. Estos proyectos habrán de redactarse y de aprobarse conforme a los artículos 2º y 3º de esta ley”*.

Era la primera vez que desde la República federal de 1873 el Parlamento español se proponía a debatir una alternativa en términos autonómicos a Catalunya y al País Vasco. Las Diputaciones de Gipuzkoa y Bizkaia apoyaron el proyecto de Estatuto de autonomía de la Subponencia (30-1-1919). Álava mostró reservas al proyecto de Estatuto: Discrepa en el nuevo modelo fiscal y solicita reintegración foral absoluta o una parte *“que será más que la fórmula autonómica”* Fueros frente a autonomía. *“Igualarnos con los Catalanes es empezar presentándonos como si estuviésemos a su nivel”*. Las Cortes finalizaron las sesiones el 27 de febrero y en Abril dimitió Romanones.

El siguiente gobierno presidido por A. Maura prescindió del proyecto de Estatuto regional y el tema no fue abordado hasta la constitución en 1931 del Parlamento republicano.

CONCLUSIÓN

En el período 1916-1919, el debate sobre la descentralización administrativa y la autonomía política se instaló en el discurso político de los parlamentarios españoles. El estatus de autonomía fiscal de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y Navarra resultaba una excepción, derivada de la abolición del autogobierno político institucional en el siglo XIX.

Por primera vez desde la fallida experiencia de la República federal se debatió y elaboró un dictamen parlamentario sobre el proyecto de Estatuto regional. La filosofía que presidía, fundada en la visión de Antonio Maura y Alcalá Zamora, se podía resumir en que la legislación debía permanecer

centralizada y por lo tanto el debate se cernía a una administración federalizada. Ahora bien, por primera vez se avanzaba en el uso oficial de los idiomas distintos al castellano. El apunte manuscrito de Antonio Maura “*proscribir el verbo FEDERAR y sus derivados*” es un exponente de los límites del Estatuto regional. El impulso catalán sirvió para fijar en el caso vasco, una ponencia parlamentaria para la autonomía foral vasca.

Pero desde un punto de vista comparativo se produce una notable diferencia entre el proceso constituyente autonómico catalán y vasco. En Catalunya la Mancomunitat supo fomentar un proceso convergente que alcanzó un consenso de amplia base política e institucional en defensa de un proyecto de Estatuto de autonomía. Mientras tanto, en el País Vasco ya en 1917 se produjo un divorcio entre el mensaje autonomista de las Diputaciones provinciales y la mayoría de los parlamentarios electos. La reintegración foral era el punto de unión, sin embargo para la derecha dinástica significaba simplemente la recuperación de los organismos forales y no tanto sus competencias. En resumen, la autonomía y su reivindicación dividía a los parlamentarios electos en el País Vasco.

La Liga de Acción Monárquica (1919) y tradicionalistas se opusieron al concepto de autonomía y apelaban a los fueros y su devolución sin concreción jurídica alguna. La autonomía evocaba a la nacionalidad vasca y al proceso de independencia de Cuba. Asimismo la autonomía era según los dirigentes de la Liga “*tronco exótico de un regionalismo laico ideado por el señor Cambó*” mientras que “*el regionalismo vasco arranca del fondo del alma católica de nuestro país*”.

Ahora bien, la diferencia de procesos, la carencia de una cohesión política en el País Vasco, frente a la conjunción catalanista, no fue el elemento que impidió el logro de la autonomía, sino mas bien la resistencia del poder central a ceder cuotas de poder autonómico.

En el País Vasco subyacía una cultura política constitucional vasca sobre el eje de la reintegración foral o devolución de las instituciones públicas amparadas por la constitución foral. En este período, no obstante, se manifestó una divergente interpretación, entre quienes se limitaban a la defensa exclusiva del Concierto económico-administrativo y quienes lo querían ampliar con un autonomismo político que aspiraba a disponer de una constitución interna dotada de los atributos de un Estado moderno, con un parlamento y asambleas representativas, en el marco del Reino de España.

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ES POSA EN MARXA CONTRA CATALUNYA DURANT LA I LEGISLATURA AUTONÒMICA (1980-1984)

JAUME SOBREQUÉS I CALLICO

Director del Centre d'Història Contemporània de Catalunya

INTRODUCCIÓ I PROPÒSIT

L'objectiu del present estudi és analitzar l'acció jurídica i política dels governs espanyols, a través del Tribunal Constitucional espanyol, contra la funció legislativa del Parlament de Catalunya durant la legislatura de 1980 a 1984, la primera de la Catalunya autonòmica sorgida de l'Estatut d'Autonomia de 1979. L'estudi es limita, doncs, a les lleis del Parlament i no a altres disposicions, ordres o decrets del govern de la Generalitat en aquell període. Aquest treball és, des del punt de vista de l'autor, només una primera aproximació a un estudi de més abast, que analitzarà la mateixa qüestió per un període de més llarga durada.

Una primera constatació: l'escomesa del TC contra Catalunya, iniciada ara fa trenta-sis anys, no va generar, en l'àmbit polític d'aleshores, cap resposta cívica i en prou feines de l'executiu català. Apareixia com a quelcom que semblava "normal" i no era percebuda, com ho seria anys després, com una agressió que anava més enllà de l'aspecte jurídic o "lògicament" constitucional. Les reaccions del govern català es varen limitar, i durant molts anys, a rèpliques jurídiques per intentar recuperar allò que el TC havia anul·lat. Fins molt més tard, ja en aquest segle XXI avançat, el govern de la Generalitat no va posar en mans de la societat civil la resposta al TC i al govern espanyol que l'impulsava.

Una segona constatació: l'acció del TC contra lleis del Parlament de Catalunya es va exercir, a parts iguals, quant al nombre d'impugnacions, tant durant els anys de govern de la UCD (juny de 1977- 1 de desembre de 1982) com els del PSOE (des de l'1 de desembre de 1982 fins la fi de la I legislatura

catalana el 1984). Atès que, amb intensitat variable, aquesta actitud del TC contra Catalunya ha estat constant des de 1980 fins avui, la conclusió és que l'animadversió contra l'autonomia catalana, primer, i contra el procés independentista, més tard, és un capteniment compartit a parts iguals entre la dreta i l'esquerra espanyola de sempre.

El partit entre la UCD i el PSOE va ser tant disputat i la igualtat tan gran en aquesta matèria que varen gairebé empatar. La UCD va impugnar nou lleis del Parlament i el PSOE va arribar fins a vuit. En total el seu TC va anul·lar, doncs, disset lleis, total o parcialment. En general de manera només puntual, és a dir en relació a un determinat article. Si tenim en compte que durant aquella primera legislatura la cambra catalana va aprovar setanta-vuit lleis, l'acció del TC va afectar a un 21,7 per cent de les lleis aprovades. L'autonomia era, doncs, sotmesa a un rígid control per part dels governs espanyols que ja aleshores trobaren en el TC l'instrument jurídic i polític adequat per mantenir el control inquisitorial sobre la cambra catalana, en la qual el govern de Convergència Democràtica de Catalunya gaudia, amb el suport d'Esquerra Republicana de Catalunya, de la majoria necessària per aconseguir l'aprovació de lleis que tenien com a objectiu omplir de contingut l'Estatut d'Autonomia.

LES LLEIS DEL PARLAMENT DE CATALUNYA IMPUGNADES

La primera llei impugnada pel TC va ser la *Llei de transferència urgent i plena de les diputacions de la Generalitat*¹, aprovada el 12 de desembre de 1980. L'anul·lació va afectar a l'article 1, que concedia a la Generalitat «les competències atorgades per l'ordenament jurídic vigent a les Diputacions provincials», i, entre d'altres, a l'article 5 que atorgava a la Generalitat les competències financeres de les Diputacions provincials.

També restà anul·lat per sentència ferma del TC l'article 1.3.2 de la *Llei de Biblioteques*², aprovada el 13 d'abril de 1981, que exigia que el personal

¹ *Parlament de Catalunya. Legislatura 1980-1984*. Volum I. Barcelona, Publicacions del Parlament de Catalunya, 1986, núm. 310, p. 343. Una anàlisi molt clarificadora sobre aquest primer recurs al TC a: Jordi CONDE I CASTEJÓN, *La conflictividad competencial. El concepto de bases*. Barcelona, Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònomic, 1992, p. 38 i ss.

² *Legislatura 1980-1984*, I, núm. 313, p. 351.

tècnic bibliotecari havia de tenir la titulació de l'Escola de Bibliologia de Barcelona.

Més contundent va ser l'anul·lació que va fer el TC de la *Llei de mesures urgents sobre la funció pública de la Generalitat de Catalunya*³, que regulava el règim estatutari dels funcionaris de la Generalitat, aprovada el primer de juny de 1981. Les al·legacions del Parlament varen ser desestimades i tota la llei va restà suspesa.

Tampoc el TC va acceptar que l'article 2 de la *Llei reguladora del Consell Assessor de RTVE a Catalunya*⁴, aprovada el 22 de juny de 1981, assenyalés com un dels objectius d'aquest organisme «la promoció de la llengua i la cultura catalanes». El TC negava també qualsevol referència a la intervenció, ni que fos només a través de «fer propostes i donar parer», del govern català en el canal català de TVE i de les emissores de l'estat a Catalunya.

De la *Llei de Patrimoni de la Generalitat*⁵, aprovada el 2 de desembre de 1981, el TC anul·là només l'article 11 que autoritzava la Generalitat a reivindicar els béns immobles detinguts per entitats o persones sense que en tinguessin un títol vàlid. En virtut d'aquest article el govern català hauria pogut sostreure de mans d'organismes o persones béns que abans de la guerra havien pertangut a partits, sindicats o persones del bàndol perdedor i dels quals s'havien incautat o bé l'Estat franquista o individus fidels als guanyadors de la guerra.

Va ser objecte de recurs d'inconstitucionalitat tota la *Llei per la qual s'estableixen normes addicionals de protecció dels espais d'especial interès natural afectats per activitats extractives*⁶, aprovada el 21 de desembre de 1981. Les al·legacions del Parlament aconseguiren una sentència que deixava sense efecte alguns pocs apartats de la llei.

Un cas singular va ser la *Llei de fundacions privades*⁷, aprovada el primer de març de 1982. A petició del President del Govern tota la llei fou objecte de recurs d'inconstitucionalitat. En l'aplicació de l'article 161.2 de la Constitució la vigència i l'aplicació de la llei restaren en suspens. El Parlament de Catalunya acordà recórrer la suspensió i presentar les al·legacions corresponents, el 22 de juliol del mateix 1982. Un any més tard (10 de juny

³ *Legislatura 1980-1984*, I, núm. 315, p. 359.

⁴ *Legislatura 1980-1984*, I, núm. 316, p. 361.

⁵ *Legislatura 1980-1984*, I, núm. 321, p. 378.

⁶ *Legislatura 1980-1984*, I, núm. 322, p. 383.

⁷ *Legislatura 1980-1984*, I, núm. 326, p. 393.

de 1983), ja durant el govern del PSOE, a petició del President del Govern, el TC acceptà el desistiment en relació a aquest recurs.

Tot hauria fet pensar que la *Llei de protecció de la zona volcànica de la Garrotxa*⁸, aprovada el primer de març de 1982, no tindria cap problema amb el govern de la UCD. No va ser així. El president del Govern espanyol va promoure recurs d'inconstitucionalitat contra tota aquesta llei. A diferència d'allò que havia succeït abans, el Tribunal Constitucional no va desestimar les al·legacions del Parlament –ni d'una manera parcial- i la llei restà sense efecte.

És exactament allò que va succeir amb la *Llei sobre declaració com a paratge natural d'interès nacional del massís del Pedraforca (Berguedà)*⁹, aprovada el 3 de maig de 1982. El gener de 1983, el TC desestimà el recurs del Parlament de Catalunya i la llei restà sense efecte en la seva totalitat. Va ser, aquesta, la darrera llei denunciada pel govern d'Adolfo Suárez i que el TC en va dictaminà la suspensió en la seva totalitat.

El 28 d'octubre de 1982, el PSOE va guanyar les eleccions generals amb 10.127.392 vots i 202 escons, la qual cosa representava la majoria absoluta i un 48,11 per cent dels vots. El primer de desembre de 1982 Felipe González constituïa el primer govern socialista de la Transició. Catalunya va viure de manera molt majoritària un moment d'il·lusió en el que podia comportar un canvi tan radical. El desengany que va produir el fet que els socialistes no tinguessin una actitud més positiva en relació amb l'autonomia de Catalunya no trigà a produir-se. No mancarien en el futur no llunyà veus autoritzades que, més enllà del partidisme més acrític, posarien de manifest que el PSOE no era més autonomista del que ho havia estat UCD, coalició conservadora o de dretes.

Aquesta actitud poc favorable dels socialistes a l'autonomia catalana es manifestà també en l'aspecte que ens ocupa. Poc temps trigà el govern del PSOE, a través del seu President, en promoure un recurs d'inconstitucionalitat contra una llei catalana. Va ser la *Llei de regulació administrativa de determinades estructures comercials i vendes especials*¹⁰, aprovada el 16 de febrer de 1983. En aquesta ocasió el recurs del govern del PSOE va coincidir amb el recurs d'inconstitucionalitat promogut per José M.

⁸ *Legislatura 1980-1984*, I, núm. 327, p. 397.

⁹ *Legislatura 1980-1984*, I, núm. 330, p. 412.

¹⁰ *Legislatura 1980-1984*, I, núm. 340, p. 443.

Ruiz Gallardón, de Coalición Democrática, i cinquanta-quatre diputats més de les Corts Generals.

El 14 d'abril de 1983, el Parlament de Catalunya va aprovar una de les lleis més emblemàtiques de la primera legislatura i aquella que ha tingut un pes més decisiu en el procés lent i sovint insegur, però indubtablement positiu, cap a la normalització lingüística de Catalunya. Aquell dia, el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya publicava la *Llei de normalització lingüística de Catalunya*¹¹. Contra allò que es podia témer, el govern del PSOE es va limitar a impugnar dos apartats de dos dels articles de la llei. Un feia referència a la plena capacitat jurídica de la Generalitat per «fer efectius els drets dels ciutadans reconeguts en l'article 3 de l'Estatut i en la present Llei». L'altre es referia a la prioritat, en cas de conflicte interpretatiu de la llei, al text català i al fet que la versió castellana anés a càrrec del Parlament.

També varen ser objecte de recurs d'inconstitucionalitat deu punts de l'articulat de la *Llei de la higiene i el control alimentari*¹², aprovada l'11 de juliol de 1983, en considerar el govern socialista que alguns aspectes de la llei catalana envaïen competències del Codi Alimentari Espanyol i altres normes de l'Estat.

Els aspectes objecte de recurs d'inconstitucionalitat de la important *Llei de mesures d'adaptació de l'ordenació urbanístic de Catalunya*¹³, aprovada el 29 de desembre de 1983 varen ser de poc relleu, si tenim en compte la importància d'una llei que adequava «l'ordenament urbanístic en vigor a l'Estat espanyol a les exigències de l'ordenació urbana a Catalunya».

Més agressiu va ser el recurs promogut pel President del govern contra la *Llei de l'Institut Català del Crèdit Agrícola*¹⁴, aprovada el 27 de febrer de 1984. L'apel·lació al TC tenia per objecte minimitzar al màxim les competències de l'Institut, com atorgar crèdits a les caixes rurals i altres funcions pròpies d'aquestes.

També el govern espanyol va portar al TC alguns aspectes puntuals de la *Llei de la Sindicatura de Comptes de Catalunya*¹⁵, aprovada el 27 de febrer de 1984. A destacar la impugnació de l'article que assenyalava que «les corporacions locals i els seus organismes autònoms», composessin «el sector

¹¹ *Legislatura 1980-1984*, I, núm. 346, p. 479.

¹² *Legislatura 1980-1984*, I, núm. 353, p. 500.

¹³ *Legislatura 1980-1984*, I, núm. 365, p. 532.

¹⁴ *Legislatura 1980-1984*, II núm. 369, p. 553.

¹⁵ *Legislatura 1980-1984*, II núm. 372, p. 558.

públic de Catalunya», i que haguessin «de retre els seus comptes de cada exercici directament a la Sindicatura de Comptes».

La *Llei del joc*¹⁶, aprovada el 7 de març de 1984, va ser denunciada al TC en un aspecte significatiu, aquell que es referia a la regulació per la Generalitat de «la fabricació de materials de joc» i a «les empreses dedicades a la gestió i a l'exploració de jocs i d'apostes». La Generalitat no podia tampoc «determinar i homologar les característiques tècniques dels tipus o models de materials de joc i dels instruments autoritzats a Catalunya». El govern demanava també al TC que deixés sense efecte la inclusió del joc de la Organització Nacional de Cecs del Catàleg de jocs de la Generalitat.

La darrera llei aprovada pel Parlament de Catalunya durant la primera legislatura que va ser objecte de recurs al TC per part del govern del PSOE va ser l'aprovada el 7 de març de 1984. Va ser la *Llei sobre el personal eventual, contractat i interí al servei de la Generalitat en el període anterior al 1939*¹⁷, que tenia per objecte, en compliment de la llei d'amnistia, reconèixer els drets laborals actius o passius a aquelles persones que, el 1939, per motius polítics haguessin perdut la seva feina a l'administració de la Generalitat. La impugnació va afectar només a l'article 6 que es referia a que les pensions derivades dels drets esmentats havien de ser fixades anualment per la Llei de Pressupostos de la Generalitat i que s'havien «de determinar segons el tenor de la normativa vigent sobre classes passives especialment de la Llei de Pressupostos Generals de l'Estat».

A MANERA DE SÍNTESI

1. Els recursos d'inconstitucionalitat són promoguts pels presidents del govern espanyol, Adolfo Suárez i Felipe González.
2. L'acceptació del TC comporta l'aplicació del punt 2 de l'article 161 de la Constitució Espanyola que diu: «El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida (...)».
3. No és fàcil establir un cànon temàtic de matèries preferencials a l'hora d'assenyalar les denúncies al TC. Tant en aquesta primera legislatura, com amb la que he estudiat després de la primera, els governs portaren al

¹⁶ *Legislatura 1980-1984*, II núm. 375, p. 579.

¹⁷ *Legislatura 1980-1984*, II núm. 380, p. 587.

TC tota mena de lleis i de qüestions. Potser una anàlisi més sistemàtica dels trenta-cinc anys de capteniment dels successius Governos de l'Estat permetrà un dia una major concreció. El present article és només un tast en aquesta qüestió.

Tot amb tot vull deixar constància que, entre 1980 i mitjan 1992, el TC havia dictat unes 90 sentències contra lleis o decrets tant de Catalunya com del País Basc, com ha posat de manifest Jordi Conde en escriure: "El Tribunal Constitucional ha pronunciat al voltant de 90 sentències en les quals, directament o indirecta, l'objecte del conflicte eren les competències per dictar la legislació bàsica, les normes bàsiques o les bases que reserva a l'Estat l'article 149.1. Competències exclusives i les competències de desenvolupament legislatiu i executiu que, en virtut dels respectius estatuts d'autonomia, corresponen a les comunitats autònomes"¹⁸.

4. Tampoc no és fàcil establir una relació segura entre el ritme de denúncies i la conjuntura basada en el tipus de relació política entre els governs de l'Estat i el de la Generalitat. Només un estudi més exhaustiu del tema del qual m'ocupo ha de permetre confirmar la hipòtesi provisional que no hi hagué mai una relació per "bona" que fos que influís a l'hora de minvar les denúncies al TC.

La resta de conclusions són les que esmento en la introducció del treball.

¹⁸ CONDE, J. *La conflictivitat competencial*, p. 7.

EL ESTUDIO PROSOPOGRÁFICO DE LOS PARLAMENTOS ACTUALES: CRITERIOS METODOLÓGICOS DESDE UN ESTUDIO DE CASO¹

ARITZ ONAINDIA MARTÍNEZ

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)

El estudio de los Parlamentos y sus parlamentarios no debe solo centrarse en los procesos electorales correspondientes, en la organización de los partidos representados o en las distintas normas que rigen las Cámaras, ya que su comprensión exige la realización de análisis mucho más profundos. Únicamente con el análisis de las diferentes bases sociológicas e ideológicas de los mismos parlamentarios podremos entender mejor la composición y el desarrollo de los Parlamentos actuales.

Partiendo de esta premisa, dentro de mi programa de doctorado venimos realizando un análisis prosopográfico² de los parlamentarios vascos que

¹ Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación *Un modelo de prosopografía parlamentaria en perspectiva comparada. Cambio y continuidad en el Parlamento español, 1810-1977* (COD. HAR2014-53974-P), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad de España.

² STONE, L. "Prosopography". *Daedalus*, 100 (1971), pp. 46-71; *Prosopographie des élites françaises (XVI^e-XX^e siècles). Guide de recherche*. Paris: CNRS, 1980; BEST, H. "Reconstructing political biographies of the past: configurations, sequences, timing, and the impact of historical change". MILLET, H. (ed.): *Informatique et prosopographie: actes table ronde du CNRS (1984)*, Paris: CNRS, 1985, pp. 247-259; SOTINEL, C. "Prosopographie et biographie". *Problemes & Methodes de la biographie. Actes du Colloque (Sorbonne, 3-4 mai 1985)*, Paris: 1985, pp. 149-151; BULST, N. "Prosopography and the Computer: Problems and Possibilities". *History and Computing*, (1989), vol. II, pp. 13-18; SCHIJVENAARS, T. "Computerized Prosopographical Research". GOUDRIAN, K., MANDEMAKERS, K., REITSMA, J., STABEL, P. (eds.): *Prosopography and Computer. Contributions of Mediaevalists and Modernists on the Use of Computer in Historical Research*, Leuven: 1995, pp. 1-24;

ocuparon los escaños de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado) o del Parlamento Vasco entre los años 1977 y 1982. De esta forma, mediante la siguiente comunicación ofreceré un avance de la metodología que emplearemos para la realización de dicho análisis prosopográfico. Precisamente el propósito es señalar cuáles serán los parámetros que determinaran las diferentes variables sobre los que pivotara el estudio. Es decir, especificar cuáles han sido los criterios establecidos para acotar y determinar las variables que a la postre serán analizadas y comparadas y que nos permitirán alcanzar nuestros objetivos; contribuyendo, así, a la profundización de la historia parlamentaria mediante un estudio de caso³.

Precisamente, nuestro trabajo de tesis se basa en el estudio prosopográfico de un total de 142 parlamentarios, todas aquellas personas que representaron a los territorios de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa en las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado) y Parlamento Vasco durante los años 1977 y 1982. Asimismo, además de los parlamentarios electos, son introducidos también todos los sustitutos de aquellos parlamentarios que causaron baja de su escaño. Este es, por lo tanto, nuestro criterio de elección, el que determina un grupo claramente definido y no excesivamente numeroso, requisitos ambos que el propio Lawrence Stone⁴, entre otros, ha señalado como imprescindibles para el método de aproximación histórica basado en la prosopografía.

KEATS-ROHAN, K. S. B. "Prosopography and Computing: a Marriage made in Heaven?" *History and Computing*, vol. 12-1 (2000), pp. 1-11; BROADY, D. "French prosopography: Definition and suggested readings". *Poetics*, 30 (5-6) (2002), pp. 381-385; K. S. B. KEATS-ROHAN (dir.): *Prosopography Approaches and Applications. A Handbook*. Oxford: University of Oxford, 2007.

³ Dentro de la historiografía española contamos con trabajos similares, centrados también en prosopografía parlamentaria de la transición democrática española, como por ejemplo: CASTELLANO LÓPEZ, J. A. *Quién fue quién en la Transición en Castilla-La Mancha (1977-1982)*. Cuenca: Servicio de Publicación de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2014; GIMÉNEZ MARTÍNEZ, M. Á. "Renovación y Continuidad de la élite política española durante la transición a la democracia: el caso de las Cortes Constituyentes (1977-1979)". *Historia Constitucional*, 15 (2014); GANGAS, P. "Los diputados españoles: 1977-1996". MARTÍNEZ (ed.): *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Madrid: Tecnos, 2000, pp. 271-294; LUZ MORÁN, M. "Un Intento de análisis de la 'clase parlamentaria' española: elementos de renovación y de permanencia (1977-1986)". *Reis*, 45 (1989), pp. 61-84.

⁴ STONE, L.: "Prosopography". *The Past and the Present*, Routledge and Kegan Paul, Bortons, 1981, pp. 45-73.

Asimismo, situamos el marco cronológico entre los años 1977 y 1982. En este periodo histórico fueron celebradas tres elecciones a Cortes Generales (1977, 1979 y 1982) y una al Parlamento Vasco (1980), lo que nos sitúa ante la necesidad de estudiar a los representantes de las legislaturas correspondientes [Cortes Generales: Legislatura Constituyente (1977-1979), I Legislatura (1979-1982) y II Legislatura (1982-1986) / Parlamento Vasco: I Legislatura (1980-1984)].

Acotado, pues, el conjunto y el espacio temporal y geográfico pasará a exponer todos los parámetros empleados en el análisis prosopográfico, y los criterios de elección utilizados para delimitar el contenido incluido en los mismos.

Pero antes de comenzar, debo puntualizar que en el desarrollo del estudio todas las variables que mencionaremos a continuación serán analizadas por legislatura, Cámara y Grupo parlamentario. Y que, en la medida de lo posible, los resultados logrados también serán comparados con los datos del resto de la población y con experiencias parlamentarias de marcos temporales y espaciales diferentes.

En primer lugar tendríamos la edad. En este punto nos interesa analizar la edad con la que los parlamentarios accedieron al parlamento, con la idea de obtener las medias de edad de los representantes de las Cámaras. La edad de los parlamentarios nos ayudara a determinar, en cierto modo, ante el inicio de una nueva etapa política en qué grado existió o no una renovación generacional. Ver precisamente, si dado la apertura de un nuevo ciclo político los mismos partidos se nutrieron de nuevas personalidades, rostros jóvenes sin conexión con el pasado, o si por el contrario continuaron manteniendo en la primera línea de su representación a sus líderes históricos, ligados o bien al régimen franquista o a la lucha antifranquista.

Igualmente, observaremos las décadas de nacimiento de los parlamentarios. Como acertadamente señala Miguel Ángel Jiménez Martínez en su análisis prosopográfico sobre los parlamentarios de las Cortes Constituyentes: "la edad es un elemento importante para comprender la actitud política de los parlamentarios"⁵. En un siglo tan convulso como fue el XX en España, haber crecido bajo las circunstancias de un determinado momento (II República, guerra civil, postguerra, desarrollismo, etc.), indudablemente, tuvo su repercusión en la conciencia política de cada persona.

⁵ GIMÉNEZ MARTÍNEZ, M. Á. "Renovación y Continuidad...", p. 258.

El segundo punto sería el que hemos denominado como fallecimiento. Este punto se enmarca dentro del conflicto vivido en el País Vasco. Precisamente, la violencia política fue un fenómeno que tuvo una fuerte repercusión en el tiempo analizado. ETA⁶ había situado a muchos de estos parlamentarios entre sus objetivos; mientras que otros, los representantes de la *izquierda abertzale* precisamente, lo fueron de grupos paramilitares y de ultraderecha. De esta forma, nuestra intención en este punto es analizar la cantidad de parlamentarios asesinados por algún tipo de violencia política⁷. En la medida de lo posible, también podríamos hacer referencia a todos aquellos que vivieron amenazados por cualquier signo de violencia política⁸ procedente de alguno de estos grupos. En esos casos sería interesante analizar hasta que punto dichas amenazas influyeron en la actividad parlamentaria de los mismos (causa de bajas, retirada de la política, condicionar los discursos, etc.).

El siguiente parámetro en la lista es el de la procedencia geográfica. Creemos importante estudiar el lugar de nacimiento de los parlamentarios. Por ejemplo, ver en que provincia vasca nacieron o si lo hicieron fuera de alguna de estas. Se da el caso de que muchos de estos parlamentarios

⁶ Sobre el grupo armado ETA (Euskadi Ta Askatasuna) véase, FERNÁNDEZ SOLDEVILLA, G., LÓPEZ ROMO, R. *Sangre, votos, manifestaciones: ETA y el nacionalismo vasco radical, 1958-2011*. Madrid: Tecnos, 2012; BULLAIN, I. *Revolucionarismo patriótico. El Movimiento de Liberación Nacional Vasco (MLNV). Origen, ideología, estrategia y organización*. Madrid: Tecnos, 2011; CASANOVA, I. *ETA, 1958-2008: medio siglo de historia*. Tafalla: Txalaparta, 2007; SÁNCHEZ-CUENCA, I. *ETA contra el Estado, las estrategias del terrorismo*. Barcelona: Tusquets, 2001; ELORZA, A. (coord.): *La Historia de ETA*. Madrid: Temas de Hoy, 2000; MATA LÓPEZ, J. M: *El nacionalismo vasco radical. Discurso, organización y expresiones*. Leioa: Universidad del País Vasco, 1993; GIACOPUZZI, G.: *ETA. Historia política de una lucha armada*. Tafalla: 2.parte, Txalaparta, 1992; IBARRA GÜELL, P. *La evolución estratégica de ETA (1963-1987)*. Donostia-San Sebastián: Kriselu, 1987; BRUNI, L. *ETA: historia política de una lucha armada*. Bilbao: Vol. 1, Txalaparta, 1987; JAUREGUI BERECIARTU, G. *Ideología y estrategia política de ETA. Análisis de su evolución entre 1959 y 1968*. Madrid: Siglo XXI, 1981.

⁷ Sobre la violencia política en el periodo de la Transición española véase, SÁNCHEZ SOLER, M. *La Transición sangrienta. Una historia violenta del proceso democrático en España (1975-1983)*. Barcelona: Ediciones Península, 2010; ÁVILES, J. (ed.): *Historia del Presente. Terrorismos en la España democrática*. (2) núm. 14 (2009).

⁸ Durante las entrevistas realizadas a los parlamentarios, dentro del proceso de recogida de información biográfica para la realización del estudio, hemos podido constatar quiénes de ellos sufrieron dichas amenazas, e incluso quiénes y cómo padecieron dicha violencia físicamente.

nacieron fuera del País Vasco pero que sus vidas estuvieron ligadas a dicho territorio. Una de las explicaciones a dicha coyuntura podría ser el éxodo industrial hacia el País Vasco protagonizado por muchas familias, sobre todo a partir de la década de 1950 con el inicio del desarrollismo en la España franquista. Trataremos así de analizar dicho arraigo de los parlamentarios con el territorio que representaron, para tratar de explicar la inexistencia entonces del cunerismo⁹.

Asimismo, quisiéramos diferenciar quiénes nacieron en el ámbito rural y, por el contrario, quiénes lo hicieron en el urbano (si proceden de pueblos determinados o capitales de provincia).

Finalmente, entendemos importante también analizar quiénes de ellos nacieron o procedieron del exilio. Como es conocido, terminada la guerra civil muchas personas con cualquier tipo de implicación política contraria al régimen tuvieron que partir hacia el exilio. Sabemos que una parte de estos parlamentarios nacieron o procedieron de ese exilio, por lo que dicha cuestión resulta digna de estudio.

En cuarto lugar hemos situado el análisis de género¹⁰. El proceso de transformación democrática permitió cuestionar los roles sociales basados en el sexo. El derrumbamiento de las arcaicas estructuras sociales, acompañado de un cada vez mayor poder asociativo y reivindicativo del feminismo, permitió comenzar a vencer muchas de las barreras fundamentadas en la desigualdad de género, como por ejemplo, la histórica aspiración de la entrada en la vida política de la mujer. Aunque su participación en ésta siguió siendo notoriamente inferior a la masculina, fue incrementando paulatinamente. Sin embargo, su presencia fue realmente escasa, la cual

⁹ A pesar de que pueda darse algún caso, las observaciones realizadas hasta el momento nos hablan de la inexistencia de dicho cunerismo. En cualquier caso, debemos esperar hasta la finalización del proyecto para pronunciarnos de forma concluyente al respecto.

¹⁰ Existen varios trabajos sobre mujeres parlamentarias en España, no necesariamente basados en análisis prosopográficos, como por ejemplo, SEVILLA, J. (Dir.): *Las parlamentarias en la I Legislatura. Cortes Generales (1979-1982)*. Madrid: Senado-Congreso de los Diputados, 2010; FRANCO RUBIO, G. A. "De la vida doméstica a la presencia pública: Las mujeres en las cortes franquistas". PÉREZ CANTÓ, Pilar: *De la democracia ateniense a la democracia partidaria*, Barcelona: Icaria editorial, 2009, pp. 187-207; PALAYO DUQUE, M. D. *Mujeres de la República. Las Diputadas*. Congreso de los Diputados, 2006; SEVILLA, J. (Dir.): *Las mujeres parlamentarias en legislatura constituyente*. Madrid: Cortes Generales-Ministerio de la Presidencia, 2006.

incluso disminuía a medida que se ascendía en la escala jerárquica, bien dentro de las instituciones como en los partidos políticos¹¹.

Pero nuestra intención no es solamente limitarnos a comentar la exigua presencia femenina. Nos planteamos el objetivo de explorar por qué accedieron tan pocas mujeres a los puestos de representación parlamentaria, así como tratar de presentar la importancia o peso parlamentario de las mujeres en las Cámaras legislativas y dentro de sus respectivos Grupos. De esta forma, entenderemos, además, si se mantuvieron los roles de género en las prácticas parlamentarias. Para esto será imprescindible analizar los porcentajes de la presencia femenina en las Cámaras, los cargos ocupados por estas mujeres en el organigrama interno de sus partidos (trayectoria política), los puestos ocupados en las listas electorales, los cargos parlamentarios ejercidos y el número de intervenciones protagonizadas y los temas tratados por las mismas.

Tras el género pasaremos a analizar las redes familiares. El propósito es, por un lado, el estudio de la posible existencia de sagas parlamentarias, atendiendo a la participación de otros familiares en la actividad política. Otro de los objetivos es comparar la actividad profesional de sus padres para examinar el ámbito social del que proceden los parlamentarios. Y para finalizar con este punto, nos centraremos en el estado civil de los parlamentarios: si están o no casados y la cantidad de hijos de los mismos.

El siguiente parámetro corresponde a la formación académica. Consiste en el estudio comparativo de la trayectoria educativa de los parlamentarios. En una época donde acceder a estudios superiores continuaba siendo algo más o menos reservado para familias con cierto estatus económico, el estudio de la formación académica resultara de vital importancia, ya que la formación académica será sinónimo, al igual que sucederá con la profesión, de la clase social de los parlamentarios. Dicho esto, realizaremos una clasificación basada en el nivel de estudio de los legisladores: estudios secundarios o estudios superiores. Además de si estudiaron en centros públicos o privados. Asimismo, sobre los parlamentarios con titulación universitaria, también realizaremos el examen de: las carreras universitarias estudiadas, los centros universitarios donde estudiaron y el porcentaje de aquellos que alcanzaron un doctorado o una cátedra.

¹¹ ELIZONDO LOPETEGI, A. *La presencia de las mujeres en los partidos políticos de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1999, pp. 19-26.

En numerosos casos, las precisiones tanto del centro de estudio como de la titulación académica del individuo están sujetas a cierta complejidad. Es posible que una sola persona desarrollara su formación en diferentes centros, al igual que es probable que obtuviera más de una titulación a lo largo de su recorrido vital. Ante esta problemática creemos conveniente introducir y procesar los datos de todos aquellos centros y disciplinas de estudio que sean localizadas.

Seguidamente pasaríamos al análisis de la actividad profesional de los parlamentarios. Además de la ya mencionada clase social que marcara también la vida laboral, resultara igual de interesante observar que tipo de profesionales demandaron los partidos para ocupar sus puestos de representatividad.

Por su parte, al encarar el análisis profesional vuelve a presentarse la posibilidad de que un individuo comprenda más de un solo registro. Así, lo anteriormente explicado en relación a las dificultades derivadas del centro y la disciplina de estudio es completamente extrapolable al ámbito profesional. Los datos expuestos serán, por lo tanto, resultado del análisis de todas las profesiones localizadas en la actividad laboral de los parlamentarios¹².

La principal clasificación sobre la procedencia o dedicación profesional se realizaría respecto a cuatro principales grupos: las profesiones liberales; los empleados (categoría en la que incluimos a empleados en una empresa privada, lo cual no implica solamente trabajadores manuales u obreros); los funcionarios; y los empresarios o vinculados con el mundo empresarial.

Entendemos como igual de importante el estudio de la continuidad laboral, es decir, observar quienes abandonaron o no la actividad profesional al acceder al parlamento y, del mismo modo, si una vez finalizada la actividad parlamentaria retornaron o no a dicha labor; al igual que de ser así, si evolucionaron hacia profesiones mejor remuneradas o, por el contrario, se encontraron en el desempleo. Esto último nos llevara a comprender si varió su estatus social tras su paso por el parlamento.

El ámbito cultural supone otro de nuestros parámetros de análisis. En este punto tenemos la intención de examinar la participación de los parlamentarios en entidades asociativas sin ánimo de lucro. Junto a ello también analizaremos la participación en prensa de los legisladores, tanto en lo correspondiente al ámbito geográfico (si escribieron en prensa local o

¹² Al menos las profesiones que durante su práctica les permitieron llevar su vida adelante.

estatal), así como los temas tratados (economía, política, mundo laboral, etc.). Igualmente también detendremos nuestra atención en la posible producción literaria de los parlamentarios, es decir, el número de publicaciones y qué tipo de publicaciones (novela, técnica o académica, poesía, etc.).

El siguiente aspecto es la continuidad en la actividad política. Reparando nuevamente en el artículo de Miguel Ángel Giménez Martínez sobre la renovación y continuidad política de la élite política franquista en la Transición, observamos como “las Cortes iniciadas en 1977 tuvieron unos aires de continuidad prestados por muchos nombres y rostros provenientes de la etapa anterior”, quiénes coexistieron con “los aires nuevos que entraron en las Cámaras”¹³. ¿Pero qué porcentaje de parlamentarios vascos contribuyó a dicha prolongación o renovación? En el siguiente apartado quisiéramos, pues, señalar la procedencia política de los legisladores vascos. A este respecto realizaremos tres distinciones: la clase política franquista, donde se sitúan, ex procuradores, ex ministros de Franco, ex gobernadores civiles, ex directores generales, ex subsecretarios, altos funcionarios técnicos, etc.; la clase política antifranquista, con actividad política en la II República, en la clandestinidad o en el exilio durante la dictadura; o aquellos con ninguna vinculación política hasta el momento.

Pero no únicamente pretendemos echar la vista atrás respecto a la trayectoria política, ya que entendemos igual de importante definir la repetición política de los legisladores. Nuestra intención es también analizar si una vez logrado el escaño repitieron como parlamentarios en legislaturas posteriores, con la idea de observar el grado de consolidación y continuidad parlamentaria de los mismos. ¿Existe una continuidad de los mismos? Y de ser así ¿se da en la misma Cámara legislativa, o hay tendencia a pasar de una a otra (Congreso-Senado-P. V.)? En definitiva, ¿es posible hablar de la formación entonces de una nueva clase parlamentaria y/o gubernamental mantenida durante los próximos años?

El próximo punto está dedicado a las posibles vinculaciones empresariales y económicas de los parlamentarios. La idea es comprobar los lazos que los parlamentarios mantuvieron con las grandes empresas, la banca o la dirección de los medios de comunicación. Comparar además si al igual que sucedía con gran parte de los parlamentarios de la Restauración, estos pertenecen a la élite económica del país. Pero sobre todo observar si una vez

¹³ GIMÉNEZ MARTÍNEZ, M. Á. “Renovación y continuidad...”, pp. 263 y 266.

finalizada la actividad parlamentaria se vieron vinculados al mundo empresarial, en su mayoría en puestos dedicados a la gerencia o gestión de las compañías. ¿Ha servido a cierta parte de los parlamentarios su entrada en política para acceder a altos cargos de empresa?

Inevitablemente este punto deberemos de relacionarlo con el referente a la actividad profesional.

Finalmente, tras encuadrar al conjunto de parlamentarios en su contexto personal, social y político, pasaríamos al estudio de la actividad parlamentaria. Para lograr definir lo más ampliamente posible la actividad parlamentaria de los legisladores, en este punto hemos tomado como ejemplo la obra del profesor Michael Rush, *The Role of the Member of Parliament since 1868. From Gentlemen to Players*¹⁴.

Precisamente, en la labor en el Parlamento analizaríamos la participación de los parlamentarios en los órganos de las cámaras, participación en los grupos parlamentarios (jefes de minoría y portavoces), participación en las comisiones (presidencia, secretarios, vocales) y temáticas, intervenciones en el pleno (temáticas), para valorar los tres aspectos de la labor parlamentaria, su labor partidaria (*partisan role*), su labor de control al Gobierno (*scrutiny role*) y su labor como representante de su distrito (*constituency role*)¹⁵.

A su vez, en caso de las Cortes Generales, dado que analizamos a una parte de la composición del Senado y del Congreso de los Diputados, es decir, la representación de las circunscripciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco, seremos capaces de diferenciar si la labor de este conjunto concreto fue la de parlamentarios de “a pie” (*backbenchers*) o de líderes de los grupos (*frontbenchers*: portavoces, responsables del grupo, etc.)¹⁶. Podríamos así definir, por lo tanto, qué son los senadores y diputados vascos: ¿parlamentarios de “a pie” o los líderes de los grupos?

En definitiva, estas serán las bases (parámetros y criterios de elección de los mismos) sobre las que pivotara nuestro análisis prosopográfico sobre los parlamentarios vascos de la Transición democrática española. Quisiéramos así recalcar la necesidad de determinar con exactitud los criterios sobre los que se basara el análisis prosopográfico, ya que la única manera de lograr visualizar las características particulares de un conjunto concreto de la población es sometiendo a todos los miembros de ese grupo predefinido a las

¹⁴ RUSH, M. *The Role of the Member of Parliament since 1868. From Gentlemen to Players*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

¹⁵ Ídem, pp. 22 y 23. Desarrolla esta cuestión en los capítulos 6 y 7.

¹⁶ Ídem, p. 150.

mismas preguntas. De este modo, la comprensión total de estos puntos permitirán un estudio prosopográfico, que por medio de un análisis cuantitativo y cualitativo de estos parámetros ofrecerá la posibilidad de conocer la tipología del conjunto de parlamentarios; para después realizar un estudio social de mayor profundidad, contestar nuestras preguntas de partida y desarrollar, en definitiva, una visión más completa del sistema político de la Transición española.

CONTRIBUTIONS À L'IDÉE DE REPRÉSENTATION POLITIQUE AU XIX^{ÈME} SIÈCLE: GIOACCHINO VENTURA ET PHILLIPE BUCHEZ

ROSANNA MARSALA

Università degli Studi di Palermo

PREMISSE

Le lien indissociable entre théorie politique et institutions représentatives, objet de nombreuses études et recherches¹, est désormais largement acquis et partagé. Ce rapport est encore plus évident lorsque l'on approfondit le discours sur le développement historique-doctrinal du concept de représentation politique et les relatives applications pratiques d'ordre institutionnel.

L'idée de représentation politique même si ses origines remontent au Moyen-Age,² prend forme et devient objet d'élaboration doctrinale entre la seconde moitié du XVIII^{ème} siècle et la première moitié du XIX^{ème}, en lien étroit avec la doctrine de la souveraineté populaire et avec le constitutionnalisme comme expressions d'une profonde exigence de démocratie.³

¹ Cfr. CARINI, C. (rédigé par), *La rappresentanza nelle istituzioni e nelle dottrine politiche*, Firenze: CET, 1986, pp. 7-8; MASTELLONE, S., *Premessa*, dans CONTI, V. e PII, E., *Gli aspetti sociali delle istituzioni rappresentative (secoli XIX-XX)*, Firenze: CET, 1987, pp. 7-12.

² Cfr. MARONGIU, A., *Il parlamento in Italia nel Medio Evo e nella Età Moderna*, Milano: Giuffrè, 1962; Id., *Dottrine giuridiche e istituzioni politiche medievali e moderne*, Milano: Giuffrè, 1979; QUAGLIONI, D., *I concili del Medioevo e dell'età moderna*, dans AUBERT, R. [et alii], *Storia dei concili*, Cinisello Balsamo: San Paolo, 1995; ASCHERI, M., *Le istituzioni medievali*, Bologna: Il Mulino, 2003.

³ Cfr. CARINI, C. (rédigé par), *La rappresentanza tra due rivoluzioni (1789-1848)*, Firenze: CET, 1991, pp. 13-14; MASTELLONE, S., *Storia della democrazia in Europa*.

A la suite des événements révolutionnaires, qui avaient enflammé toute l'Europe occidentale, le débat sur la représentation politique devint plus intense. De la France à l'Italie différents penseurs affrontent la problématique, conscients de la nécessité d'y donner un fondement théorique. Gioacchino Ventura et Philippe Buchez peuvent être considérés, à notre avis, représentatifs d'un moment historique dans lequel une fois oublié le "mythe" de la démocratie directe sur le modèle de Rousseau se développe de plus en plus l'idée de la démocratie représentative.⁴ Les auteurs pris en considération arriveront à l'élaboration d'un concept de démocratie à travers des voies différentes, bien que semblables sous de nombreux aspects. Dans l'élaboration de leur théorie ils ressentent à la fois des événements qui traversent leur nation d'origine; ils participent de même, bien que différemment, aux événements révolutionnaires de 1848; ils conçoivent ensemble une pensée déterminée mettant en évidence le lien entre théorie politique et institutions représentatives et dans laquelle il est possible d'identifier des éléments que nous rencontrons encore aujourd'hui dans notre système politique: scission entre Pays légal et Pays réel, rapport vicié entre gouvernants et gouvernés, manque de valeurs éthiques et de référence.

I. RACINE DIFFÉRENTE, MAIS APPROCHE IDENTIQUE

Aussi bien pour Gioacchino Ventura⁵ que pour Philippe Buchez⁶ l'approche à un concept moderne de démocratie ne fut pas immédiat, mais fruit d'un

Da Montesquieu a Kelsen, Torino: UTET, 1986; RUOCCO, G., SCUCCIMARRA, L. (rédigé par), *Il governo del popolo. Rappresentanza, partecipazione, esclusione alle origini della democrazia moderna*, vol. 2, *Dalla Restaurazione alla guerra franco-prussiana*, Roma: Viella, 2012.

⁴ Un instrument valable pour la compréhension de la culture politique française de l'époque est le *Dictionnaire Politique. Encyclopédie du langage et de la science politiques*, rédigé par un groupe de députés, de publicistes et de journalistes, avec une introduction de Garnier-Pagès, publié par E. Duclerc et Pagnerre, troisième édition, Paris, Pagnerre éditeur, 1848.

⁵ Gioacchino Ventura, baron de Raulica (Palerme 1792-Versailles 1861), fut un prédicateur de renommée internationale et écrivain politique, de même que diplomate et homme d'action. Pour les oeuvres de et à propos de Ventura voir: MARSALA, R., *Gioacchino Ventura: Bibliografia*, dans GUCCIONE, E. (rédigé par), *Gioacchino Ventura e il pensiero politico d'ispirazione cristiana dell'Ottocento*, Actes du Séminaire international, Erice 6-9 octobre 1988, Firenze: Olschki, 1991, pp. 753-771.

parcours fait de réflexions, études, expériences et influences plus ou moins directes.

Le théatin sicilien adopte des positions traditionalistes et conservatrices, influencées d'une part par l'environnement familial dans lequel il vécut et d'autre part dues à ses études d'abord chez les Jésuites et ensuite chez les théatins. Fut déterminante dans l'élaboration de sa pensée l'influence des contre-révolutionnaires transalpins et en particulier de celle de Lamennais dont Ventura se définit disciple et ami au moins jusqu'à ce que ce dernier d'abord empreint du libéralisme catholique, deuxième étape de sa pensée, prit des positions du courant socialiste et distantes de l'orthodoxie catholique⁷. Ses premiers écrits, très clairement anti-illuministes, reflètent une culture légitimiste et antirévolutionnaire qui cherchait encore à s'imposer malgré les événements qui désormais étaient en train d'impliquer toute l'Europe.⁸ Dans cette phase il soutient la monarchie absolue et exprime

⁶ Philippe Buchez (Matagne-la Petite 1796 - Rodez 1865), médecin et homme politique français. Il fonda et dirigea *L'Européen* et *L'Atelier*, à travers lesquels par ses journaux il diffusa et soutint ses idées. Parmi ses oeuvres il faut mentionner: *Introduction à la science de l'histoire ou science du développement de l'humanité*, (1833); *Essai d'un traité complet de philosophie du point de vue du catholicisme et du progrès*, (1838), *Traité de politique et de science sociale* (posthume 1866). Sur la vie, la personnalité et les oeuvres de P. Buchez consulter au moins: *Dictionnaire de biographie française*, sous la direction de Prevost et D'Amat, Tome septième, Paris: Libraire Letouzej et Ané, 1956; ISAMBERT, F. A., *Buchez ou l'âge théologique de la sociologie*, Paris: éditions Cujas, 1967; DUROSELLE, J. B., *Le origini del cattolicesimo sociale in Francia 1822-1870*, trad. italienne, Rome: éditions Cinque Lune, 1974, pp. 99-127; GUCCIONE, E., «Philippe Buchez: una biografia intellettuale», *Storia e Politica*, fasc. II, (1983), pp. 215-289; ID., *Il problema della democrazia in Philippe Buchez*, Genova: Ecig, 1986; MARSALA, R., *La rappresentanza politica in Philippe Buchez*, Soveria Mannelli: Rubbettino, 2012.

⁷ Su l'évolution de la pensée venturienne, sur les rapports entre Ventura et Lamennais et l'influence que ce dernier exerce sur le théatin, voir: D'ADDIO, M., *Gioacchino Ventura: dalla restaurazione alla rivoluzione*, pp. 1-37; MAJEUR, J. M., *Ventura et Lamennais*, pp. 525-533, tous deux dans GUCCIONE, E. (rédigé par), *Gioacchino Ventura e il pensiero politico d'ispirazione cristiana dell'Ottocento*, cit.

⁸ Parmi les écrits de cette phase nous rappelons: *Decisione del giornale costituzionale sopra de' regolari riesaminata al tribunale del buon senso* (1820); *Enciclopedia ecclesiastica e morale* (1821-1822); *Elogio funebre del Sommo Pontefice Pio VII* (1823); *Comentaria de Jure pubblico ecclesiastico* (1826); *Osservazioni sulle opinioni filosofiche dei signori De Bonald, De Maistre Laurentie, all'occasione di un*

son aversion pour le rationalisme diffus, pour les théories contractualistes de Hobbes et Rousseau, rejette la théorie de la souveraineté populaire et soutient une forme théocratique de gouvernement.

Même Buchez expérimente un parcours tourmenté avant d’embrasser définitivement l’idée d’une démocratie d’inspiration chrétienne. Le penseur français, sensible à la question sociale, veut contribuer à l’amélioration économique et sociale de la classe plus pauvre. Pour cela, jugeant inadéquates les doctrines libérales et dépassées les positions de Maistre, Bonald et de Lamennais dont il fut un lecteur attentif, et après une attraction de jeunesse pour les théories athées-matérialistes, connues à travers la lecture des philosophes du XVIII^{ème} siècle, il adhère à l’école sansimonienne avec la conviction que les principes contenus dans le *Nuovo Cristianesimo*,⁹ (dernière oeuvre de Saint-Simon) furent une solution valable pour une différente et meilleure organisation.

Le tournant décisif pour tous les penseurs a lieu aux environs de 1830. Une délosion générale causée par l’échec de l’esprit de la Restauration,¹⁰ les évènements révolutionnaires français et belges se propageant aussi en Italie, l’instauration de la monarchie de Louis Philippe et les instances toujours plus pressantes pour la transformation dans une direction démocratique des institutions typiques de l’Etat constitutionnel relancent l’intérêt pour la recherche “des prémisses idéologiques autour desquelles l’on peut tenter de reconstruire une conception nouvelle et plus cohérente de la société et de l’Etat”.¹¹

Pour Gioacchino Ventura, qui en vérité depuis déjà quelques années avait commencé non sans difficultés à avoir de doutes, fut décisive la rencontre romaine avec Lamennais qui suggérait au théatin de revoir et d’approfondir la pensée de Saint Thomas et de toute la néo-scholastique¹² afin de corriger et

articolo del giornale francese “ il corrispondente” indirizzata al signor editore dello stesso giornale dal P. D. G. Ventura (1829).

⁹ Cfr. SAINT-SIMON, H., *Nuovo cristianesimo*, rédigé par BRAVO, G. M., Roma: Editori Riuniti, 1974.

¹⁰ Cfr. SCIACCA, E., *Costituzionalismo e liberalismo dans Ventura*, dans GUCCIONE, E. (rédigé par), *Gioacchino Ventura e il pensiero politico d’ispirazione cristiana dell’Ottocento*, cit., pp. 111- 127.

¹¹ Ivi, p. 111.

¹² La circonstance devait servir à récupérer une amitié interrompue à cause d’une lettre que Ventura avait envoyée aux rédacteurs du journal et dans laquelle il avait lourdement critiqué les positions de Lamennais. Cfr. *Lettre du P. Ventura... à MM. les*

modifier dans le sens démocratique ses vieilles thèses.¹³ Le travail de rédaction de *Dello spirito della rivoluzione e dei mezzi per farla terminare* représente l'adhésion définitive et consciente de Ventura au libéralisme.¹⁴

Le fil conducteur du discours venturien est "la nécessité de créer un espace pour la liberté dans tout son exercice licite, non seulement comme valeur éthique-politique, mais aussi comme unique moyen efficace pour affronter et surmonter les révolutions".¹⁵ Affirmer que la liberté dans toutes ses formes est un droit coessentiel de la nature des hommes en tant que créature de Dieu, signifie pour Ventura, que les gouvernements despotiques qui la bafouent sont inévitablement destinés à être submergés par la révolution.¹⁶

L'avertissement envers les monarchies absolues de l'époque est clair: si celles-ci ne se transforment pas en gouvernements constitutionnels, le peuple a parfaitement le droit de se soulever pour défendre ses propres droits inaliénables et de nommer un autre souverain. La critique de l'absolutisme, la condamnation des tyrannies, la défense de la résistance active et, enfin la reconnaissance de la validité de la conception démocratique du pouvoir comme simple expression de l'Évangile et du christianisme sont sans aucun doute des éléments incontestables d'une aspiration au pouvoir modéré ou constitutionnel qui serait née en peu de temps dans l'élaboration d'une idée complète de démocratie. L'oeuvre, comme nous le savons, ne fut jamais publiée à cause d'une claire censure ecclésiastique, mais une partie de celle-

rédacteurs de 'l'Avenir', reportée quasi intégralement par P. Cultrera dans *Della vita e delle opere del Rev. P. G. Ventura*, Palermo: Imprimerie de G. Losnadieri, 1877; LAMENNAIS, F. R., *Risposta alla lettera del Padre Ventura*, dans NOVACCO, D. (rédigé par), *Scritti politici*, Torino: Utet, 1964, pp. 143-156.

¹³ Cfr. GUCCIONE, E., *Il concetto di democrazia in Gioacchino Ventura*, par GUCCIONE, E. (rédigé par), *Gioacchino Ventura e il pensiero politico d'ispirazione cristiana dell'Ottocento*, cit., pp. 573-584.

¹⁴ Selon Paolo Pastori l'adhésion de Ventura au libéralisme et au régime constitutionnel peut être anticipée aux premiers mois de 1820, pendant les périodes de la révolution napolitaine. Cfr. PASTORI, P., *Gioacchino Ventura di Raulica e la costituzione napoletana del 1820*, Lecce: Edizioni Milella, 1997.

¹⁵ GUCCIONE, E., «Un inedito del 1833 anticipatore del liberalismo cattolico italiano» *Regnum Dei*, n. 126 (2000), p. 240.

¹⁶ Cfr. GUCCIONE, E. (rédigé par), G. Ventura, *Dello spirito della rivoluzione e dei mezzi per farla terminare*, Torino: Giappichelli, 1988, p. 101.

ci sera insérée dans l'un des opuscules que Ventura écrira et publiera à l'occasion de la révolution sicilienne de 1848.¹⁷

Diamétralement opposé est l'engagement de Philippe Buchez, qui épousera tout de même lui aussi en peu de temps des théories très semblables à celles du théatin sicilien. L'appartenance à l'école sansimonienne, ne l'empêche pas de poursuivre une recherche constante qui le portera à la découverte et à la réévaluation du christianisme comme doctrine capable de donner des réponses à ses nombreuses questions. Les contrastes entre les disciples de Saint Simon, la prise de conscience claire que le matérialisme et le panthéisme mortifient jusqu'à l'annuler tout principe éthique, déterminèrent le détachement définitif de Buchez par rapport aux exposants de l'école sansimonienne¹⁸ et son adhésion indéfectible au catholicisme. Il est bien clair que Buchez, bien que reconnaissant la validité du dogme et de la révélation, et attribuant au message évangélique une force révolutionnaire permanente capable de réaliser de profondes rénovations, ne renie pas l'enseignement de Saint-Simon.¹⁹

Le penseur français, au contraire, dans la synthèse entre la nouvelle foi et ses anciennes idées sociales et politiques pense pouvoir mener à terme l'oeuvre réformatrice de la société indiquée par le maître. D'où l'appellation de "socialiste chrétien"²⁰ ou comme cité par la suite "catholique social". A cette période Buchez devient le promoteur d'initiatives concrètes pour l'amélioration de la classe ouvrière, surtout en encourageant les associations retenues l'unique instrument valable pour la défense des travailleurs et base

¹⁷ Il s'agit de la *Memoria per il riconoscimento della Sicilia come Stato sovrano e indipendente* dont ont été récupérés dans le texte des parties entières de l'oeuvre écrite en 1833 et venue à la lumière seulement après cent soixante-cinq ans.

¹⁸ Sur l'éloignement de Buchez de l'école sansimonienne cfr. CUVILLIER, A., «Un schisme Sain-Simonien: les origines de l'École buchézienne d'après des documets inédits», *Revue du Mois* (1920), pp. 494-532.

¹⁹ Cfr. ISAMBERT, F. A., *Buchez ou l'âge théologique de la sociologie*, cit.; BRAVO, G. M. (rédigé par), *Il pensiero socialista, 1791-1848*, Roma: Editori Riuniti, 1971, pp. 463-486.

²⁰ Cfr. CUVILLIER, A., P. J. B. *Buchez et les origines du socialisme chrétien*, Paris: Presses Universitaires de France, 1948. Selon Cole Buchez «il appartient plus à l'histoire du mouvement coopératif qu'à celle du socialisme: mais à son époque le lien entre les deux choses était très étroit, comme nous l'avons vu aussi bien dans le cas de Fourier que de celui de Robert Owen». BRAVO, G. M. (rédigé par), *Il pensiero socialista 1791-1848*, cit., p. 463.

préparatoire pour la démocratie.²¹ Au même moment, à travers certains écrits en particulier des articles publiés dans «L'Européen»²² organe de presse de l'école buchézienne créée par lui-même, Buchez propose de démontrer le manque de fondement de tous les courants de pensée modernes, de relancer l'esprit social du christianisme en réaffirmant avec force que seulement l'église catholique est «conforme à la loi chrétienne; elle seule en état de rétablir le pouvoir, la foi, la morale, et de conserver le peuple».²³

II. CONSTITUTIONNALITÉ ET SOUVERAINÉTÉ

Les événements révolutionnaires de 1848 voient Ventura et Buchez engagés en première ligne. Le premier, partisan de l'indépendance de la Sicile, suite aux mouvements de 1848 et à l'instauration du gouvernement provisoire de Ruggero Settimo, est nommé ministre plénipotentiaire et commissaire extraordinaire auprès du Saint Siège.²⁴ L'année suivante Ventura, ne faisant aucun mystère sur sa prédilection pour la forme institutionnelle républicaine,

²¹ En 1831 à Paris est réalisé l'*Athénée des ouvriers*, une sorte d'école professionnelle qui aurait dû créer une conscience de classe chez les ouvriers et, à travers une éducation adéquate les pousser à la coopération de façon à ce qu'ils puissent gérer eux-mêmes les propres forces et la propre production. BHVP, PB, *Athénée des ouvriers*, II, (c.p. 3706), ff. 202-203. Sur Buchez théoricien et promoteur de l'association ouvrière voir: CUVILLIER, A., «Buchez, le fondateur en France de l'Association ouvrière de production» *Revue des Études coopératives*, (juillet - septembre 1922), pp. 356-371; DUROSELLE, J. B., *Le origini del cattolicesimo sociale in Francia 1822-1870*, cit., pp. 103-114.

²² Initialement la revue sortit sous le nom de *Journal des Sciences Morales et Politiques*. Le premier numéro est du 03 avril 1831. Le 26 octobre 1832, après 49 numéros, le journal est contraint de suspendre les publications. Il réapparaîtra après trois ans, le 20 octobre 1835, sous une empreinte catholique plus claire. Il fermera définitivement en 1838 pour raisons financières. Parmi ses plus actifs collaborateurs rappelons: Pierre-Celestin Roux, Laurent Cerise et Auguste Ott.

²³ BUCHEZ, P., «Introduction», *L'Européen*, n.1 (1835), pp. 1-2.

²⁴ Cfr. RENDA, F., *Ventura e la questione siciliana*, pp. 237-251 et RICCOBONO, F., *Il problema siciliano nel 1848 nella prospettiva politica europea: il giudizio di G. Ventura*, pp. 387-408 dans GUCCIONE, E., (rédigé par), *Gioacchino Ventura e il pensiero politico d'ispirazione cristiana dell'Ottocento*, cit.

reconnaît la République romaine et est élu à l'Assemblée constituante.²⁵ Les discours prononcés en différentes circonstances et les opuscules écrits durant cette période sont une parfaite occasion pour proclamer sa foi en la démocratie et pour démontrer qu'il n'y a pas de contradiction entre religion et liberté.²⁶

L'union entre religion et liberté, entre christianisme et progrès, entre l'Église et les idées politiques de la Révolution sont à la base du projet politique de Buchez qui comme le théatin participa activement à la révolution parisienne de 1848²⁷ à la suite de laquelle s'instaura la République. L'évènement fit espérer en un tournant décisif pour l'histoire de la France et de l'Europe. L'élection immédiate au suffrage universel d'une Assemblée Constituante et l'émanation des premières mesures en faveur de la classe ouvrière sont considérées comme le début d'une nouvelle saison de réformes sociales et politiques.²⁸ Buchez accepte la nomination de maire-adjoint de Paris, et à la suite de la consultation électorale il est élu président de l'Assemblée Nationale. Au sein de l'Assemblée Buchez se fera porte-parole de ces instances de démocratie exprimées par la classe des travailleurs et, en

²⁵ Ventura décida de ne pas participer aux travaux parlementaires, mais en démonstration de son intérêt et de sa volonté de collaboration il y fit parvenir une proposition de loi.

²⁶ Rappelons: *Elogio funebre di Daniello O' Connell* (Roma 1847), *Discorso funebre pei morti di Vienna* (Roma 1848); et les trois opuscules écrits en faveur de la révolution sicilienne: *La quistione della Sicilia nel 1848 sciolta nel vero interesse della Sicilia, di Napoli e dell'Italia* (febbraio 1848), *Memoria pel riconoscimento della Sicilia come Stato sovrano e indipendente* (maggio 1848), *Menzogne diplomatiche* (décembre 1848).

²⁷ Selon le témoignage d'Auguste Ott, durant le révolte des 22-24 février, c'est Buchez même qui prend la tête du mouvement des insurgés qui, après quelques combats, entre dans la cour du château, au moment même où Louis-Philippe se prépare à fuir. Cfr. OTT, A., *La vie de Buchez et le développement de ses idées*, cit., p. XXXVI.

²⁸ *Revue nationale*, expression de tout le mouvement qui s'est créé autour des idées de Buchez qui manifeste son soutien au gouvernement provisoire sous forme de différents articles parmi lesquels «La République française est proclamée» (Paris 28 février 1848), p. 301; «La réforme sociale» (Paris 28 février, 1848), p. 302; «Quels sont nos ennemis?», (Paris 28 février, 1848), p. 303.

particulier, il cherchera à contribuer à l'élaboration de la nouvelle constitution en parfaite harmonie avec ses idées politiques et religieuses.²⁹

La pleine reconnaissance des valeurs de la démocratie conduit, inévitablement, les deux auteurs à l'élaboration d'un concept de représentation politique. Pour tous deux à la base des théories démocratiques et de représentation politique se situe la souveraineté du peuple. A ce stade la convergence entre les deux penseurs apparaît tout à fait évidente.

Le théatin, en net contraste avec les théories contractualistes, part de l'hypothèse selon laquelle les sociétés politiques sont d'institution divine et, même la souveraineté étroitement liée à la communauté politique dérive de Dieu.

Par conséquent «*immédiatement* cette souveraineté est de Dieu et conférée à la Communauté politique; et seulement *médiatement*, c'est-à-dire par l'intermédiaire de la même Communauté Politique, elle est transférée aux Rois ou aux propres représentants». ³⁰ Le peuple confère la souveraineté et peut la reprendre au moment où le pouvoir constitué se transforme en instrument d'oppression et cela est possible à travers une continuelle attribution du consensus. De cette manière la représentation politique s'entremêle solidement au constitutionnalisme et devient l'obstacle du gouvernement despotique. Ventura reconnaît aussi au peuple au-delà des droits inaliénables comme le droit à la vie, à la liberté et à la propriété, le droit à la représentation et il pense qu'il doit participer à la formation des lois. « [...] *Gouvernement constitutionnel. Un Gouvernement libre*, n'est que la monarchie modérée par un corps moyen, stable, qu'un système d'élections bien clair élit comme le vrai représentant du peuple et non le sauf-conduit de l'imposture d'une seule classe et d'un seul parti; et pour lequel le peuple contribuant en toute connaissance de cause à la formation des lois, se rapproche de chaque citoyen qui s'y conforme, y assurant la propriété, la

²⁹ Sur l'activité de Buchez à l'intérieur de l'Assemblée et sa contribution à l'élaboration de la nouvelle constitution voir: OTT, A., *La vie de Buchez et le développement de ses idées*, cit., LII-LIV; BHVP, PB, *Assemblée Nationale-Admementements proposés sur le projet de constitution par le citoyen Buchez*, vol. I (c.p. 3705), ff. 219-220.

³⁰ VENTURA, G., *Memoria pel riconoscimento della Sicilia come Stato sovrano e indipendente*, Palermo: L.Dato, 1848, p. 13.

liberté, la vie contre les éventuels abus du pouvoir. Seulement dans ce sens nous proclamons et défendons la liberté ». ³¹

Une fois défini le concept de souveraineté Ventura s'attarde à démontrer l'importance et la nécessité du pouvoir public pour la formation et l'existence de la société en rappelant en particulier la pensée de Francisco Suarez. Selon le théatin, ceux qui pensent à la possibilité que l'existence d'une autorité ne provient pas de Dieu commettent une erreur tout comme ceux qui proclament l'anarchie, c'est-à-dire l'absence de toute autorité comme condition naturelle de la société.

En même temps Buchez insiste beaucoup sur le fait qu'à l'intérieur d'une société et pour sa survie même il doit exister un pouvoir de gouvernement qui représente l'unité d'action. Pour l'homme politique français l'unité de pouvoir et d'obéissance naît de l'action pour un but commun, c'est-à-dire lorsque «les hommes veulent imprimer une direction unique à leurs volontés ou à leurs forces, ils doivent représenter ces volontés et ces forces par un pouvoir et lui obéir». ³² Buchez est toujours plus convaincu que seulement l'intervention d'un pouvoir public et a fortiori d'un gouvernement peut réaliser le progrès social. Etroitement liée au pouvoir politique est la souveraineté.

Buchez accueille en grande partie la théorie bodinienne de la souveraineté, mais il pense qu'il est nécessaire d'apporter des précisions afin de mettre un terme à cette confusion qui s'est créée au cours des siècles surtout de la part des différents publicitaires qui s'étaient occupés plus du souverain que de la souveraineté.

L'on entend par souveraineté, écrit Buchez, le pouvoir suprême d'obliger, d'imposer des devoirs auxquels on ne peut désobéir sans commettre un délit ou un crime, sans être coupables aux yeux de tous et aux nôtres. L'on dit qu'un pouvoir est souverain lorsqu'il domine tous les autres pouvoirs.

La même chose vaut pour un principe ou un droit, lorsque l'un domine sur tous les autres principes ou sur tous les autres droits. Aucune autre puissance est nécessaire dans une société politique, parce qu'elle repose à la fois sur le devoir et le droit, le même droit est garanti par l'observation du devoir. ³³ Ce

³¹ VENTURA, G., *Dello spirito della rivoluzione e dei mezzi per farla terminare*, cit., p. 125.

³² BUCHEZ, P., *Traité de politique et de science sociale*, II, cit., p. 96.

³³ Cfr. GUCCIONE, E., *Il primato dei doveri sui diritti nella filosofia politica di Philippe Buchez*, dans GAMBINO, L. (rédigé par), *Stato autorità e libertà*, Studi in onore di Mario d'Addio, Roma: Aracne, 1999, pp. 340-356.

pouvoir est nécessaire pour la protection de chacun et de tous, pour la défense, pour la législation et le progrès. C'est la souveraineté qui crée la loi. Elle est la source de toute justice, de toute peine et récompense, elle fixe les limites et enfin dispose dans certaines circonstances de la fortune, des forces et de la vie des hommes.³⁴ Or, fait remarquer Buchez, le fait d'avoir attribué à la souveraineté un tel pouvoir absolu, infaillible et infini «en durée, en savoir, en prévoyance, en étendue, en puissance»,³⁵ fait en sorte qu'elle ne puisse pas appartenir au souverain, donc à un homme, limité et dépendant de toute chose, dont l'existence est un fait extrêmement contingent, et qu'elle ne puisse intervenir sur la nature mais seulement respecter ses règles. Donc, la souveraineté absolue, telle qu'elle a été conçue et définie, appartient seulement à Dieu, alors que les hommes peuvent comprendre la réalité d'un tel pouvoir seulement comme un corollaire de la puissance créatrice.

La critique que le penseur français fait à l'acceptation commune de la souveraineté ne pousse pas à l'exclure du langage politique, mais plutôt à en préciser le contenu de façon à pouvoir l'insérer facilement à l'intérieur d'une doctrine politique qui croit en la souveraineté du peuple. Pour cela Buchez reconnaît et identifie deux sortes de souveraineté: l'une absolue, infinie, éternelle que nous concevons comme nous concevons Dieu sans la comprendre; l'autre humaine qui est nécessairement finie, dépendante, relative comme l'homme même, comme l'humanité même. Pour Buchez la souveraineté, et il le répète plusieurs fois au cours du développement, représente « l'attribut le plus essentiel des gouvernements»,³⁶ mais il s'agit d'une souveraineté toute humaine qu'il faut absolument distinguer de celle divine.

III. LE GOUVERNEMENT REPRÉSENTATIF ET LE SYSTÈME ÉLECTORAL

La seule forme de gouvernement en mesure de garantir l'exercice de la souveraineté populaire, bien qu'à travers une forme indirecte, est le gouvernement représentatif. Les deux penseurs revendiquent la matrice chrétienne de la représentation politique. Selon Ventura « [...] après la destruction de l'empire romain et jusqu'à nos jours tous les peuples chrétiens ont eu une représentation nationale, un corps intermédiaire entre le pouvoir

³⁴ Cfr. BUCHEZ, P., *Traité de politique et de science sociale*, II, cit., p. 167.

³⁵ Ivi, p. 168.

³⁶ BUCHEZ, P., *Traité de politique et de science sociale*, II, cit., p. 165.

et le sujet qui en garantissait les droits, en faisait valoir les raisons, en défendait la faiblesse [...]. Tous les peuples chrétiens avaient une classe ou des personnes qui les représentaient les garantissant ainsi face au pouvoir, et pour trouver un gouvernement despotique ou absolu il fallait le chercher dans les territoires où le christianisme n'était pas arrivé». ³⁷

L'avènement du christianisme pour Buchez est le moment clou de césure avec le passé. Celui-ci a porté une nouvelle conception de l'homme en donnant une valeur significative à la personne humaine; il a affronté, par rapport à la pensée classique, avec une conviction majeure le problème de la nature de la politique; il a rendu plus clair le rapport entre politique et morale, entre Etat et éthique, en influençant la vie individuelle et sociale des peuples là où elle s'est développée, devenant, après la chute de l'empire romain, le seul élément capable de réaliser une certaine cohésion sociale. Même le gouvernement représentatif que le penseur français retient comme le meilleur des gouvernements possible, doit son origine et la première réalisation concrète au christianisme. L'Eglise, en effet, une fois abandonnée la tension eschatologique qui avait caractérisé les premières communautés chrétiennes, commence un processus d'institutionnalisation et se dédie à une organisation interne qui, aux yeux de Buchez, apparaît comme le premier exemple réel de représentation. C'est à l'intérieur des premiers synodes ou conciles que les évêques et les abbés présents et appelés à prendre des décisions, participaient non pas à titre personnel, mais comme représentants d'une Eglise. D'où, selon Buchez, le début d'un long chemin de l'idée «d'appeler tout un peuple à délibérer, à parler et à décider à travers ses élus». ³⁸

La représentation devient l'unique critère d'évaluation des différentes formes de gouvernement et base des systèmes démocratiques. En d'autres termes la démocratie d'un Etat dépend du niveau de participation des citoyens aux choix politiques, au système de contrôle et de limitation du pouvoir. Liée au concept de représentation elle est la modalité suivant laquelle les citoyens doivent procéder à la sélection de ceux qui doivent exercer le pouvoir législatif.

L'homme politique sicilien définit d'importance fondamentale le choix de la loi électorale dans la mesure où à partir de celle-ci l'on juge la "bonté

³⁷ VENTURA, G., *Dello spirito della rivoluzione e dei mezzi per farla terminare*, cit., pp. 145-146.

³⁸ BUCHEZ, P., *Traité de politique et de science sociale*, II, cit., p. 239.

d'une constitution". Il considère injuste et arbitraire une loi basée sur le recensement et l'exemple de ce qui s'est passé en France le démontre; Là-bas, «ces chambres du monopole que les électeurs recensés ont chargé de surveiller le Pouvoir, représenter le pays et faire les lois»³⁹ ont seulement réussi à faire des «lois mesquines, à ruiner le pays et à tuer le Pouvoir». Au lieu de s'occuper des réelles causes du malaise social, elles ont contribué à l'augmenter et surtout - affirme Ventura - «elles ont substitué à l'arbitraire monarchique le pire de tous les despotismes, le despotisme parlementaire».⁴⁰

Toutefois le théatin nourrit des doutes quant au suffrage universel appliqué en son temps par l'arbitraire à travers lequel il exclut certaines catégories. Car Ventura se demande pourquoi «un citoyen qui, à l'âge de dix-huit ans a le droit de se choisir une compagne qui doit contribuer au bonheur de toute sa vie, est lui-même incapable de participer aux élections de sa ville, avant d'avoir atteint un âge avancé?» et encore pourquoi les femmes «inexorablement exclues du droit de vote aux élections, sont condamnées à rester sous ce rapport dans un état perpétuel de minorité? N'est-ce pas une plaisanterie ou une contradiction d'appeler loi du suffrage universel une loi qui exclut de tout vote civil et politique la moitié du genre humain?».⁴¹ A la lumière de ces considérations Ventura propose une réforme électorale basée sur la reconnaissance du droit de vote à tous les chefs de famille, même si ce sont des femmes «ce droit de représentation qui pour l'homme-roi, est un droit délégué et humain, et donc susceptible d'être modifié ou changé; pour l'homme-père c'est un droit naturel, divin, immuable, que personne n'a le pouvoir de diminuer, de limiter, et même d'ignorer ou violer».⁴² Dans ce cas le législateur n'accorderait pas un privilège, mais reconnaîtrait et assurerait un droit, je dirais presque, sacré et incontestable.⁴³ Le droit électoral dérive du droit naturel et de tout *pater familias* ou *mater familias* de représenter sa famille face à la société civile.

Seulement de cette manière le pouvoir public et l'ordre social pourront avoir de réelles et solides garanties comme le témoigne l'histoire,⁴⁴ et dans les assemblées aussi bien communales que politiques participeraient non pas

³⁹ VENTURA, G., *Il potere pubblico. Le leggi naturali dell'ordine sociale*, Palermo: Ila Palma, 1988, p. 365.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Ivi*, pp. 361-362.

⁴² *Ivi*, p. 349.

⁴³ *Ivi*, p. 363.

⁴⁴ *Cfr. ivi*, p. 367.

de «turbulents et causeurs de troubles» mais des citoyens qui ont vraiment à cœur «les vrais intérêts du pays et des libertés publiques». ⁴⁵ Il est intéressant de noter l'attention particulière que Ventura a pour la femme à laquelle, dans son rôle de materfamilias il réserve les mêmes identiques droits de représentation et de vote que le paterfamilias.

En formulant son idée de représentation politique Buchez ⁴⁶ se déclare favorable et défenseur de cette théorie, selon lui, inaugurée pratiquement par la révolution française, selon laquelle le représentant, une fois élu, devient «l'homme de la nation», ⁴⁷ celui qui représente la nation dans son ensemble. Cela signifie, que le représentant au moment où il parle, vote, délibère, agit non pas par intérêt personnel ou corporatif, mais en défense des droits et des intérêts généraux de tout le corps social. Donc la représentation politique ainsi perçue est pour Buchez la meilleure, et elle est celle qui plus que toute autre s'adapte à tous les pays orientés vers des formes libérales et démocratiques de gouvernement. Dans un gouvernement purement représentatif la majorité des citoyens participe à la souveraineté à travers les élections et le seul titre qui donne droit à la représentation politique ou à la désignation à travers les élections des propres représentants est le statut de citoyen qui pour l'homme politique français a bien évidemment une valeur juridique, mais surtout morale.

Pour Buchez, il n'y a aucun doute que chaque citoyen en vertu de ce titre a le droit à l'électorat actif et passif, et il est convaincu que dans un pays démocratique la solution plus évidente doit être le suffrage universel. ⁴⁸ Lui-même sous la monarchie de juillet, avait été un souteneur tenace et passionné de ce système électoral, mais par la suite, notamment à la lumière de son expérience personnelle, ⁴⁹ il commence à nourrir des doutes. Son

⁴⁵ *Ibidem*, p. 369.

⁴⁶ Sur l'idée de représentation par P. Buchez voir GUCCIONE, E., *Il problema della democrazia in Philippe Buchez*, cit., pp. 107-109.

⁴⁷ BUCHEZ, P., *Traité de politique et de science sociale*, II, cit., p. 346.

⁴⁸ Le suffrage universel fut affirmé par la constitution jacobine de 1793 approuvée par référendum, mais jamais appliquée. Après la révolution de 1848 l'Assemblée Constituante sera élue au suffrage universel.

⁴⁹ En 1848 Buchez fut candidat à l'Assemblée Constitutante et fut élu avec 135.679 voix. A l'ouverture, l'Assemblée vote Buchez comme premier président. Pendant son mandat, d'abord comme président et ensuite comme simple député, Buchez sera critiqué pour ses prises de position surtout contre l'admission à l'Assemblée de Louis Bonaparte. Suite à sa non élection au sein de l'Assemblée législative et aux déceptions pour le nouveau courant de la politique française, Buchez décide de se retirer de la vie

objection vis-à-vis d'un mécanisme qui permet à tous les membres du corps politique d'exprimer le propre vote de préférence, regarde principalement «le défaut d'éducation ou d'instruction et l'ignorance probable qui s'en suit à l'égard du but commun d'action, à l'égard des devoirs et des intérêts de la nationalité»,⁵⁰ qui inévitablement produirait un choix vicié.

Entre-temps il est à préciser que pour Buchez la question de l'éligibilité est moins importante, car le mérite de l'élu dépend du choix plus ou moins illuminé (cultivé, instruit) des électeurs. En d'autres termes si les électeurs sont capables, leur élu sera vraiment leur représentant, s'ils ne le sont pas celui qui les représentera sera médiocre et très mauvais. Donc ce qui inquiète le plus Buchez c'est le fait de concevoir une méthode électorale qui, sans porter atteinte à la souveraineté, permet aux citoyens de ne pas se tromper dans le choix des propres représentants, et le suffrage universel qui, en théorie apparaît le plus libéral, présente en réalité de nombreux inconvénients. Parfait pour une petite ville où tout le monde se connaît, il devient impraticable dans les grandes villes et dans les grandes nations formées de millions de citoyens. Dans ces cas il devient impossible pour tout citoyen de «connaître suffisamment les personnes parmi lesquelles il doit choisir son représentant».⁵¹ Il devra donc se fier de la notoriété du candidat et des indications des différents comités avec le risque de devoir choisir «entre des candidats qui lui sont également imposés [et] de se prononcer pour le médiocre si ce n'est le pire».⁵²

Au-delà de tout cela le système du suffrage universel, selon Buchez, se prête plus que tout autre aux impulsions de différente nature: «il est sujet à la brigue, aux cabales, [...] à la fraude et même à la corruption»,⁵³ souvent les campagnes électorales se transforment en «une affaire d'argent» reproduisant ainsi les mêmes inconvénients d'un système basé sur le recensement. Pour éviter cela et tant d'autres inconvénients il faut apporter des corrections qu'en vérité, Buchez avec d'autres représentants avaient déjà proposées en 1848 lorsque l'Assemblée Constituante s'apprêtait à délibérer

politique active. Cfr. OTT, A., *Notice sur la vie et les travaux de Buchez*, cit., p. XLV; GUCCIONE, E., *Philippe Buchez. Una biografia intellettuale*, cit., pp. 275-281.

⁵⁰ BUCHEZ, P., *Traité de politique et de science sociale*, II, cit., p. 387.

⁵¹ *Ivi*, p. 389.

⁵² *Ivi*, p. 390.

⁵³ *Ibidem*.

sur le système électoral à adopter.⁵⁴ Malheureusement avec le suffrage direct l'électeur qui ne connaît le candidat qu'à travers la médiation de vrais et propres intriguants, a toutes les probabilités de se tromper et de choisir le représentant qui dans la meilleure des hypothèses n'a pas les compétences pour assumer cette fonction. Buchez lui-même a été victime d'un subterfuge électoral qui a fait élire des personnes qui se sont par la suite révélées des ennemis du peuple et a fait exclure presque à l'unanimité celui qui avait tout fait pour améliorer leurs conditions.

Selon le penseur français l'instrument qui corrige le vote universel direct de tous ses défauts et en repousse les dangers consiste à présenter aux électeurs des listes de candidats, préparées non pas par le gouvernement ni par des comités politiques, mais par une commission élue par les mêmes candidats dans de petites circonscriptions territoriales. Les délégués, ou *comités de garants*, auront tout le temps nécessaire de se réunir, délibérer et choisir les candidats. La liste sera publiée et portée à connaissance de tous à titre d'acte public. Les électeurs, lors d'un second tour, auront la possibilité de choisir les candidats au sein de la liste. La méthode qui comprend deux degrés, rappelle Buchez, avait déjà été utilisée, même si partiellement et seulement pour nommer certains membres du Tiers Etat.⁵⁵ L'élection universelle directe, loin de produire le meilleur résultat affaiblit la souveraineté électorale, et c'est un système qui procède "à l'aveuglette" à travers lequel on ne peut arriver à rien de sûr et dans lequel tout est confié au hasard. Au contraire, avec l'élection à deux degrés la souveraineté augmente car tout est fait avec conscience et mesure; les candidats choisis sont connus et appréciés, et représentent «bien la pensée que l'on veut voir représentée».⁵⁶ Ce système électoral est pour Buchez, le meilleur dans la mesure où il réussit à modifier et à limiter les éventuelles dégénération du suffrage universel direct sans même diminuer la souveraineté populaire.⁵⁷

⁵⁴ La proposition de Buchez ne fut pas acceptée par l'Assemblée et l'Assemblée adopta le suffrage universel direct.

⁵⁵ Cfr. BUCHEZ, P., *Traité de politique et de science sociale*, II, cit., p. 394. Voir aussi «De la convocation immédiate des Assemblées primaires» dans *Revue nationale* (28 février 1848), p. 304, dont on lit «Nous sommes pour le second système, pour celui de l'élection à deux degrés, qui est celui suivant lequel a été établie la Convention».

⁵⁶ Ivi, p. 400.

⁵⁷ Sur le suffrage électoral et les corrections proposées par Buchez voir GUCCIONE, E., *Il problema della democrazia dans Philippe Buchez*, cit., pp. 110-113.

CONCLUSION

Le débat sur la représentation qui s'est ouvert avec la révolution française et qui s'est poursuivi durant le XIX^{ème} siècle, et les différentes propositions faites en siège institutionnel visaient à la construction d'un système démocratique réel. Ventura et Buchez peuvent certainement être considérés parmi les protagonistes d'une saison particulièrement bénéfique en termes d'élaboration théorique, même si aucun des deux eut beaucoup de chance et leurs théories sont tombées pendant longtemps aux oubliettes. Tous deux sont conscients des dysfonctionnements que comporte un système démocratique-représentatif, mais ils pensent tout de même qu'il est le meilleur. Le problème qui tracasse les deux penseurs, surtout après les événements de 1848, est celui de trouver un moyen de concilier la réalité de la représentation du Pays avec le besoin de l'ordre et les principes de la moralité publique. Les propositions qu'ils ont faites sont différentes techniquement, mais l'objectif est le même: réaliser une démocratie représentative en fonction des intérêts réels du peuple.

Et c'est pour cela qu'au-dessus de n'importe quelle réglementation et de n'importe quel code, et qu'au-delà de toute normative qui peut faire fonctionner le gouvernement représentatif, tous deux posent une condition précise et claire: qu'il soit l'instrument pour la réalisation des principes chrétiens dans la vie politique, économique et sociale. Leur proposition de gouvernement représentatif coïncide, en effet, avec un projet chrétien de société dans lequel le renouvellement des simples individus est la base essentielle pour le renouvellement sociale et pour diriger la société entière sur la voie du progrès.

BIBLIOGRAPHIE

- ASCHERI, M., *Le istituzioni medievali*, Bologna: Il Mulino, 2003.
- BRAVO, G. M. (rédigé par), *Il pensiero socialista, 1791-1848*, Roma: Editori Riuniti, 1971.
- BUCHEZ, P., «Introduction», *L'Européen*, n. 1 (1835).
- BUCHEZ, P. «De la convocation immédiate des Assemblées primaires», *Revue nationale* (28 février 1848).
- BUCHEZ, P., *Traité de politique et de science sociale*, Paris: Amyot, 1866.
- CARINI, C. (rédigé par), *La rappresentanza nelle istituzioni e nelle dottrine politiche*, Firenze: CET, 1986.

- CARINI, C. (rédigé par), *La rappresentanza tra due rivoluzioni (1789-1848)*, Firenze: CET, 1991.
- CUVILLIER, A., «Un schisme Saint-Simonien: les origines de l'École buchézienne d'après des documets inédits», *Revue du Mois* (1920).
- CUVILLIER, A., «Bucheze, le fondateur en France de l'Association ouvrière de production», *Revue des Études coopératives* (juillet - septembre 1922).
- CUVILLIER, A., *P. J. B. Bucheze et les origines du socialisme chrétien*, Paris: Presses Universitaires de France, 1948.
- D'ADDIO, M., *Gioacchino Ventura: dalla restaurazione alla rivoluzione*, dans GUCCIONE, E. (rédigé par), *Gioacchino Ventura e il pensiero politico d'ispirazione cristiana dell'Ottocento*, Actes du Séminaire international, Erice 6-9 octobre 1988, Firenze: Olschki, 1991.
- DUCLERC ET PAGNERRE (publié par), *Dictionnaire Politique. Encyclopédie du langage et de la science politiques*, Paris: Pagnerre éditeur, 1848.
- DUROSELLE, J. B., *Le origini del cattolicesimo sociale in Francia 1822-1870*, trad. italienne, Rome: éditions Cinque Lune, 1974.
- GUCCIONE, E. (rédigé par), G. Ventura, *Dello spirito della rivoluzione e dei mezzi per farla terminare*, Torino: Giappichelli, 1988.
- GUCCIONE, E., *Il problema della democrazia in Philippe Bucheze*, Genova: Ecig, 1986.
- GUCCIONE, E., «Philippe Bucheze: una biografia intellettuale», *Storia e Politica*, fasc. II, (1983).
- GUCCIONE, E., «Un inedito del 1833 anticipatore del liberalismo cattolico italiano» *Regnum Dei*, n. 126 (2000),
- GUCCIONE, E., *Il concetto di democrazia in Gioacchino Ventura*, par GUCCIONE, E. (rédigé par), *Gioacchino Ventura e il pensiero politico d'ispirazione cristiana dell'Ottocento*, Actes du Séminaire international, Erice 6-9 octobre 1988, Firenze: Olschki, 1991.
- GUCCIONE, E., *Il primato dei doveri sui diritti nella filosofia politica di Philippe Bucheze*, dans GAMBINO, L. (rédigé par), *Stato autorità e libertà, Studi in onore di Mario d'Addio*, Roma: Aracne, 1999.
- ISAMBERT, F. A., *Buchez ou l'âge théologique de la sociologie*, Paris: éditions Cujas, 1967.
- LAMENNAIS, F. R., *Risposta alla lettera del Padre Ventura*, dans NOVACCO, D. (rédigé par), *Scritti politici*, Torino: Utet, 1964.

- MAJEUR, J. M., *Ventura et Lamennais*, dans GUCCIONE, E. (rédigé par), *Gioacchino Ventura e il pensiero politico d'ispirazione cristiana dell'Ottocento*, Actes du Séminaire international, Erice 6-9 octobre 1988, Firenze: Olschki, 1991.
- MARONGIU, A., *Dottrine giuridiche e istituzioni politiche medievali e moderne*, Milano: Giuffrè, 1979.
- MARONGIU, A., *Il parlamento in Italia nel Medio Evo e nella Età Moderna*, Milano: Giuffrè, 1962.
- MARSALA, R., *Gioacchino Ventura: Bibliografia*, dans GUCCIONE, E. (rédigé par), *Gioacchino Ventura e il pensiero politico d'ispirazione cristiana dell'Ottocento*, Actes du Séminaire international, Erice 6-9 octobre 1988, Firenze: Olschki, 1991.
- MARSALA, R., *La rappresentanza politica in Philippe Buchez*, Soveria Mannelli: Rubbettino, 2012.
- MASTELLONE, S., *Storia della democrazia in Europa. Da Montesquieu a Kelsen*, Torino: UTET, 1986.
- MASTELLONE, S., *Premessa*, dans CONTI, V. e PII, E., *Gli aspetti sociali delle istituzioni rappresentative (secoli XIX-XX)*, Firenze: CET, 1987.
- OTT, A., *La vie de Buchez et le développement de ses idées*, dans P. Buchez, *Traité de politique et de science sociale*, Paris: Amyot, 1866.
- PASTORI, P., *Gioacchino Ventura di Raulica e la costituzione napoletana del 1820*, Lecce: Edizioni Milella, 1997.
- PREVOST ET D'AMAT (sous la direction de), *Dictionnaire de biographie française*, Tome septième, Paris: Librairie Letouzej et Ané, 1956.
- QUAGLIONI, D., *I concili del Medioevo e dell'età moderna*, dans AUBERT, R. [et alli], *Storia dei concili*, Cinisello Balsamo: San Paolo, 1995.
- RENDA, F., *Ventura e la questione siciliana*, dans GUCCIONE, E. (rédigé par), *Gioacchino Ventura e il pensiero politico d'ispirazione cristiana dell'Ottocento*, Actes du Séminaire international, Erice 6-9 octobre 1988, Firenze: Olschki, 1991.
- RICCOBONO, F., *Il problema siciliano nel 1848 nella prospettiva politica europea: il giudizio di G. Ventura*, dans GUCCIONE, E., (rédigé par), *Gioacchino Ventura e il pensiero politico d'ispirazione cristiana dell'Ottocento*, Actes du Séminaire international, Erice 6-9 octobre 1988, Firenze: Olschki, 1991.

- RUOCCO, G., SCUCCIMARRA, L. (rédigé par), *Il governo del popolo. Rappresentanza, partecipazione, esclusione alle origini della democrazia moderna*, vol. 2, *Dalla Restaurazione alla guerra franco-prussiana*, Roma: Viella, 2012.
- SAINT-SIMON, H., *Nuovo cristianesimo*, rédigé par BRAVO, G. M., Roma: Editori Riuniti, 1974.
- SCIACCA, E., *Costituzionalismo e liberalismo dans Ventura*, dans GUCCIONE, E. (rédigé par), *Gioacchino Ventura e il pensiero politico d'ispirazione cristiana dell'Ottocento*, Actes du Séminaire international, Erice 6-9 octobre 1988, Firenze: Olschki, 1991.
- VENTURA, G., *Memoria pel riconoscimento della Sicilia come Stato sovrano e indipendente*, Palermo: L.Dato, 1848.
- VENTURA, G., *Lettre du P. Ventura... à MM. les rédacteurs de 'l'Avenir'*, dans P. Cultrera, *Della vita e delle opere del Rev. P. G. Ventura*, Palermo: Imprimerie de G. Losnadieri, 1877.
- VENTURA, G., *Il potere pubblico. Le leggi naturali dell'ordine sociale*, Palermo: Ila Palma, 1988.

PUBLICIDAD Y CONFIANZA: CLAVES EN LA CONFORMACIÓN DE UN NUEVO DISEÑO INSTITUCIONAL

JUAN CARLOS SALES

Universidad de Valencia

I. EL USO POLÍTICO DE LA RAZÓN

“Nuestra época es, de modo especial, la de la crítica. Todo ha de someterse a ella. Pero la religión y la legislación pretenden de ordinario escapar a la misma. La primera a causa de su santidad y la segunda a causa de su majestad. Sin embargo, al hacerlo, despiertan contra sí mismas sospechas justificadas y no pueden exigir un respeto sincero, respeto que la razón sólo concede a lo que es capaz de resistir un examen público y libre.”

I. Kant, *Crítica de la razón pura*, A XII (1781)

Immanuel Kant (1724-1804) inicia un periodo de crítica en el contexto del movimiento ilustrado del siglo XVIII que obligó a aceptar la premisa de que todo lo relevante para la razón humana debía ser expuesto a revisión por parte de un análisis crítico: desde los principios epistemológicos hasta la religión, pasando por la moral y el derecho. El conjunto de las tres *Críticas* se propuso revisar los fundamentos de los conceptos de razón pura especulativos, prácticos y teleológicos. Los temas políticos, referidos en su caso a una condición histórica o empírica, sin embargo, parecían destinados a relegarse a escritos menores o irrelevantes filosóficamente, temas que hablan de *quaestio facti* -cuestiones de hecho, meramente empíricas- sin ser remitidos a ningún principio o idea de la razón *a priori*, esto es, sin aspirar a contar con una cierta validez en su enunciado¹. Esto quiere decir que, mientras en un uso teórico-especulativo la razón pura recurre a juicios

¹ MARZOA, F. *Historia de la Filosofía II*. Madrid: Istmo, 2003, p. 164.

sintéticos *a priori* que dan cuenta de la forma universal del conocimiento y, de igual modo, la razón pura en su uso práctico se encarga de establecer un principio objetivo y universalmente válido a través de un *factum* de la razón, etcétera, la teoría política como tal no cuenta para Kant con tales fundamentos apodícticos².

Pero ello no significa que la política no deba ser expuesta a una crítica por parte del tribunal de la razón, sino muy al contrario: quizás deba ser ésta la que más sometida esté al juicio estricto, en tanto que 1) no hay un camino objetivo que le otorgue universalidad –ni puede aspirar a ello– sino que sus avances están condicionados por las contingencias históricas con que la experiencia y el tiempo le dotan, y 2) con todo, sigue siendo una pieza clave al erigirse como sustento material en donde desarrollar las demás ciencias y al conseguir llevar a la facticidad las pretensiones de la razón de un bien supremo en el mundo y la consecución de la dignidad humana general –no sólo teórica– establecida por los principios de los derechos humanos (estos sí alcanzados *a priori*). El peso de pensar lo político es, así, incuestionable; las personas no se conforman sólo mediante las disposiciones puras de la razón sino que son historia, y las actuaciones científicas, religiosas o éticas de cada época no pueden discurrir al margen de la acción y gestión política. La antropología, entendida como el estudio del hombre en torno a sus condiciones empíricamente dadas en un determinado contexto histórico y a las relaciones que éste emprende en su socialización, se presenta en Kant como la disciplina que debe responder a una pregunta que engloba las demás actividades de la razón. Tanto el progreso científico como el moral quedan sin sentido si obviamos estudiar al sujeto empírico que las porta. Y la política, como modo de organización humana, es la que procura la situación real y de facto para que se dé tal avance³. Habrá que profundizar, pues, en el sentido exacto que Kant le otorga a lo político, y analizar tanto su sustento teórico como las partes que lo componen.

² Es precisamente la no necesidad de tener que recurrir a la experiencia la que hace avanzar la ciencia de forma *a priori* con principios universalmente válidos; en cambio la política representa para Kant una disciplina que progresa por la propia experiencia, mediante una continua serie de intentos históricos fallidos basados en lo meramente empírico.

³ El propio Kant lo al ilustrado Federico II “El Grande” como rey impulsor del progreso, la libertad y la tolerancia que permite la emancipación y autonomía del hombre (y en consecuencia, el desarrollo de todo lo demás: la ciencia, el derecho, las artes...).

1. Estructuración y objetivos de la política

Para entender el significado que Kant le da a la política y a lo que concierne a su ámbito de actuación de manera adecuada se han de aclarar varias cuestiones previamente. Ante todo es necesario tener presente que nos estamos moviendo en todo momento en el terreno de lo práctico, no de lo teórico-especulativo; esto es, que la razón (*Vernunft*) está procediendo en el campo de la actuación, no en el de la cognoscibilidad –desde la perspectiva del qué debo hacer, no desde la del qué puedo conocer. Esto significa que, en un primer momento, se establecerán las pautas del obrar moralmente correcto por principios o, lo que es lo mismo, entender cómo la determinación del objeto de la voluntad debe estar inmediatamente sometida a la misma ley práctica. Es éste un primer paso ético que da lugar a la aparición del derecho, el cual se fundamenta en los principios morales o, dicho de otro modo, es la prolongación doctrinal de lo ya establecido en la *Crítica de la razón práctica*.

En el derecho se desarrollarán los principios prácticos que se han obtenido a partir de esa crítica, pero esto no significa que un campo sea irreductible al otro: en el terreno ético, la actuación responde a un móvil puramente moral, subjetivo, que coacciona internamente; en cambio, en el campo del derecho, tal coacción es externa, y el móvil de la acción puede determinarse sin responder a la moralidad. La acción puede ser, en última instancia, la misma, pero el móvil que se sigue para actuar definirá si esta acción ha sido configurada conforme a la moralidad (ética) o a la mera legalidad (derecho). Es sobre esta legalidad, basada en el derecho y la coacción externa, en la que surge la política para Kant. Es decir, que hemos pasado de unos principios éticos que estructuran y dan sentido moral a la legalidad para posteriormente transitar de una metafísica del derecho (que también se abstrae de todas las condiciones de la experiencia) a los conceptos de la teoría política, aplicando esos conceptos a los casos empíricos de organización social e institucional⁴.

Hasta aquí el proceso que constituye la base de la teoría política en su fundamentación moral/legal; cabrá preguntarse ahora cuál es el sentido mismo de la política en Kant. Su principal cometido es, como hemos visto, la aplicación del derecho: trasladar los principios extraídos de la teoría al terreno de lo fáctico y articular esos principios en una determinada sociedad

⁴ KANT, I. *Ensayos sobre la paz, el progreso y el ideal cosmopolita*. Madrid: Cátedra, 2010, p. 193.

de modo efectivo, proceso mediante el cual posibilita la constitución de una comunidad jurídica⁵. En palabras de Dulce María Granja, Kant comprende la política tanto como una filosofía del derecho como del Estado que se funda «sobre los principios morales de la coexistencia humana»⁶. Es esta una muy breve aclaración de la estructuración y fundamento de lo moral y lo político en Kant, pero suficiente como para entender correctamente el concepto de publicidad política (y que, aun perteneciendo éste a la política, procede tanto desde la moralidad como desde la legalidad, como veremos más adelante).

II. DE LA MORALIDAD A LA POLÍTICA

“Pero para esta Ilustración únicamente se requiere libertad, y, por cierto, la menos perjudicial entre todas las que llevan ese nombre, a saber, la libertad de hacer siempre y en todo lugar uso público de la propia razón.”

I. Kant, ¿Qué es Ilustración? (1784)

De lo dicho en el apartado anterior se siguen dos temas que se desarrollarán aquí: la importancia de la crítica y su ampliación en la política. Estos dos temas, por tanto, se van a desarrollar de manera conjunta, estudiándose su necesaria combinación al servicio de aquello que Kant había denominado una sociedad justa (o sea, una comunidad jurídica establecida)⁷. Si entendemos que esta sociedad y sus características sólo pueden darse en un estado de democracia, se hace comprensible a la vez la permanente necesidad de un profundo examen de los diferentes ámbitos y actores que la componen. La democracia es concebida de este modo como un sistema político y social basado en un poder limitado por el propio pueblo; democracia como modo de gobierno que se basa en la necesaria representación de los ciudadanos, en el sentido republicano moderno. Kant es tajante en este sentido al invocar una

⁵ Soy consciente de que hay otras muchos otros temas a tratar en este terreno: el tema de la insociable sociabilidad, su polémica del contrato social, la cuestión teleológica y el llamado “fin final”, etcétera. Son éstas, sin embargo, cuestiones poco relevantes para el objetivo de este trabajo.

⁶ GRANJA, D. *Lecciones de Kant para hoy*. Barcelona: Anthropos, 2010, p. 228.

⁷ Obvio de nuevo una parte primordial en la consecución de un fin imperativo para el hombre como es la necesaria adaptación de la felicidad a la vida moral. Aquí no presenta relevancia para la parte de justicia política estrictamente, pero en Kant - contrariamente a lo que se suele pensar- la persecución de una vida feliz, para nosotros y para los demás, ocupa un lugar central en sus escritos.

constitución republicana como la instancia que institucionaliza los principios democráticos de libertad, igualdad y sometimiento a la legislación, así como la separación de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial); es esta constitución la que emana, además, del propio pueblo y la que dota por tanto de significación las normas jurídicas⁸.

Para el filósofo prusiano es importante entender la carga moral que supone el estar sometido a tal constitución, pues es la que nace del concepto de derecho, como hemos ido viendo hasta ahora. Esta dimensión moral es la que obliga subjetivamente al ciudadano a comportarse como tal y a implicarse en los asuntos de su propia sociedad. Aquí ya no se es un mero súbdito al servicio de unos intereses incuestionables, sino que los ciudadanos, organizados como Sociedad Civil⁹, estarán dispuestos a debatir sobre todo lo relacionado con la comunidad y analizarán con inteligencia e integridad las diferentes facciones de ésta. Este principio es intrínseco a la filosofía política kantiana vertida desde la óptica jurídica, y asimismo el ciudadano moral (dotado de libertad práctica) no es sólo aquel al que se le aplica una determinada legalidad sino el que es al mismo tiempo colegislador del derecho al que está sometido. Esta esencial interacción moral entre la sociedad y su Estado se muestra como categoría clave en la constitución del ciudadano del mundo kantiano y rompe a la vez con el estatismo –y muchas veces también paternalismo– del que hacían gala precedentes teorías políticas contractuales.

Como se aprecia, el espíritu crítico que Kant había concedido tanto al campo especulativo como al moral no se ha agotado ahí, sino que sigue siendo válido para los asuntos que afectan al modo de organizarse, esta vez constituyéndose como participación social –o lo que es lo mismo, participación ciudadana. El trabajo de crítica propio de la Ilustración sigue vertebrando el proyecto kantiano y, en relación a la política, esto comporta poner a exposición pública todo aquello que está en contacto con los asuntos de la comunidad (lo público o lo común). El criticismo continúa encarnando el espíritu del método que otorga a la razón la herramienta para validar la

⁸ KANT, I. *Ensayos sobre la paz, el progreso y el ideal cosmopolita*. Madrid: Cátedra, 2010, pp. 148-9.

⁹ Entiendo el sentido de Sociedad Civil, siguiendo a Feenstra y García-Marzá, como “concepto complejo que pretende dar razón de ámbitos de interacción donde las capacidades de los sujetos para actuar y organizarse no depende directamente del Estado”. FEENSTRA, R. y GARCÍA-MARZÁ, D. “Sociedad Civil: Una perspectiva crítica”. *Revista Recerca*, n.º 8 (2008), p. 7.

pretensión de justicia de una determinada actuación o institución pública, por ejemplo. Con esto llegaríamos a la conclusión de que todos los aspectos políticos, institucionales, sociales, etcétera, deberán hacerse públicos ante los ciudadanos para su libre examen mediante la razón ordinaria.

1. *Sentido común y discurso*

Para terminar de adentrarnos en los aspectos fundamentales de la teoría kantiana que sirven a este trabajo, cabe explicar un último apartado. Para ello es importante advertir que la razón humana es entendida en Kant como un “sentido común”. Todos y cada uno de los ciudadanos, que estén en disposición de emplear todas las facultades del juicio, tienen igual capacidad de entendimiento o de uso de razón. El escrutinio de lo político puede hacerlo cada hombre sin distinción, aun aceptando las diferentes aptitudes que se sobreentienden con respecto a la naturaleza y la genética individual, porque en cada hombre se encuentra ya un *sensus communis*; este “sentido” es el mismo entendimiento común humano¹⁰. Lo que se quiere evidenciar con esto es que no es útil realizar una crítica desde parámetros parciales o dirigida sólo por una élite intelectual, sino que hasta el más vulgar (*vulgare*) entendimiento dispone de la suficiente capacidad como para someter a crítica aquello que afecta a la sociedad, puesto que éste tiene la capacidad de poder pensar por sí mismo y a la vez de estar en condiciones de ponerse en el lugar de cualquier otro¹¹. En su artículo *Pensar por sí mismo y Publicidad*, Margit Ruffing concede incluso a este sentido común connatural a la humanidad un puesto decisivo: ser la condición necesaria mediante la cual puede darse la publicidad misma¹².

Además, esa “razón compartida” aparece como la posibilitación de la puesta en común de argumentos y la esperanza de encontrar soluciones conjuntas a conflictos necesariamente sociales. Sobre este supuesto se apoya el principio procedimental de la ética discursiva en su intento de hacer

¹⁰ “Pero por *sensus communis* ha de entenderse la idea de un sentido *que es común a todos*, es decir, de un Juicio que, en su reflexión, tiene en cuenta por el pensamiento (a priori) el modo de representación de los demás para atener su juicio, por decirlo así, a la razón total humana (...)”. KANT, I. *Crítica del juicio*. México: Porrúa, 2007, p. 331.

¹¹ Un “otro” no en sentido empírico, haciendo referencia a una persona o una comunidad concreta, sino en el sentido trascendental de un interlocutor ideal.

¹² RUFFING, M. “Pensar por sí mismo y Publicidad”, *Revista Ideas y Valores*, n.º 62 (2013).

dialógicos los principios formales deontológicos, y a este respecto comenta Karl-Otto Apel:

«Todos los seres capaces de comunicación lingüística deben ser reconocidos como personas, puesto que en todas sus acciones y expresiones son interlocutores virtuales, y la justificación ilimitada del pensamiento no puede renunciar a ningún interlocutor y a ninguna de sus aportaciones virtuales a la discusión.»¹³

Sin entrar ahora a explicar detalladamente los aspectos de la ética discursiva, conviene resaltar que esta filosofía pretende desentrañar la validez moral del discurso través de las estructuras comunicativas. Aquí interesa remarcar la idea central del interlocutor válido, o persona reconocida como participante en el proceso comunicativo precisamente por compartir el sentido racional común, por el cual sería reconocido como válido¹⁴. Es decir, que sólo pueden ser válidas aquellas normas sobre las cuales podrían estar de acuerdo los participantes del discurso de forma *a priori*. Durante todo el proceso se pone de relieve la igualdad de los participantes y su reconocimiento recíproco (reconocer al “otro”, ponernos en su lugar), lo que posibilita la relación intersubjetiva necesaria para pretender la validez moral del discurso.¹⁵

2. El concepto de publicidad política

El concepto de *Publizität*¹⁶ aparece esparcido por varias obras del corpus kantiano, aunque es explicado de modo preciso en su escrito *Hacia la paz perpetua (Zum ewigen Frieden)*, concretamente en sus apéndices finales. Pero teniendo en cuenta todo lo que ha sido expuesto aquí hasta ahora, se puede decir que la procedencia del término, lo que constituye la idea que

¹³ CORTINA, A. y GARCÍA-MARZÁ, D. (Eds.). *Razón pública y éticas aplicadas*. Madrid: Tecnos, 2003, p. 28.

¹⁴ Aunque se debe advertir que en tales procesos de la ética del discurso sólo participan aquellos interlocutores que –además de contar con la razón común– son a la vez afectados por una situación normativa concreta, y esto último es también condición precisa de su validez como tales.

¹⁵ GARCÍA-MARZÁ, D. *Ética de la justicia*. Madrid: Tecnos, 1992, p. 43.

¹⁶ La terminología alemana distingue entre *Publizität/Werbung* lo que en español se traduce por la palabra “publicidad”. La primera de ellas, sobre la que versa este trabajo, es el concepto filosófico-político que se desarrolla en el actual apartado; la segunda posee un significado relativo simplemente a la actividad comercial.

después se desarrollará, está presente de modo explícito en casi todos sus escritos anteriores. No hay que olvidar que *Hacia la paz perpetua* es uno de los últimos trabajos de Kant, publicado en 1795; pues bien, podría decirse que al menos desde el comienzo del periodo crítico, iniciado en 1781 con la publicación de la *Crítica de la razón pura*, hay ya toda una serie de conceptos que subyacen a la idea de una razón pública y libre que camina de la mano del criticismo. Para evidenciar esto hay que recurrir a las obras escritas en este periodo; se observa en los prólogos o notas que, fuera de la temática concreta del opúsculo –epistemológica, moral, etcétera–, el conjunto general responde al interés de crear una mejor y más justa sociedad o comunidad como el fin de nuestra misma naturaleza.¹⁷ Y la consecución de una comunidad justa mediante la política comporta, a su vez, el medio por el cual el hombre puede alcanzar su realización en tanto que sujeto moral.

Con el objetivo de esclarecer un poco más el camino que da sentido a la aparición de la publicidad política, creo necesario puntualizar que, según Kant:

1. No hay ningún conflicto entre la moral –base de la teoría del derecho– y la política –aplicación de dicha teoría. No hay un conflicto como tal, pues, entre teoría y práctica. De hecho sería una contradicción (*Widerspruch*) asumir que las leyes morales, que son regulación de la praxis en su esencialidad, no pueden realizarse en el mundo real; pues en este caso perderían todo el sentido.
2. Cuando se produce algún conflicto en la aplicación de la teoría en la práctica, se ha incurrido en una desviación de la idea teórica en la experiencia real; de este modo ha fallado la aplicación de ésta (puesto que una ley moral teórica resulta clara e inequívoca para la razón común) por parte de quienes detentan el poder y se encargan de dar ese determinado paso. Dos ejemplos clarificadores de esto que el propio Kant da son: 1) el jurista como tal se encarga de aplicar las leyes que se dan sin investigar si necesitan mejora (pudiendo haber algún principio no moral en ellas); y 2) el gobernante que por su parte las toma y puede hacer de ellas un uso egoísta con vistas a su propio beneficio.
3. La solución a este común problema radica en la capacidad crítica e imparcial de los filósofos (entendidos como teóricos de la moralidad y el

¹⁷ KANT, I. *Ensayos sobre la paz, el progreso y el ideal cosmopolita*. Madrid: Cátedra, 2010, pp. 25, 39.

derecho). Los filósofos no deben, con todo, convertirse ellos mismos en políticos¹⁸, pues es el mismo poder el que “daña inevitablemente el juicio de la razón”.¹⁹ Así, la premisa fundamental para mantener saludable el estado de una democracia justa es, en primer lugar, permitir a los teóricos expresar sus denuncias y críticas públicamente.

Resumiendo, no hay conflicto como tal entre moral y política de modo objetivo, pero sí subjetivamente (debido al egoísmo por parte de quien ostenta cualquier tipo de poder). En palabras de Kant, «la verdadera política no puede dar un paso sin haber antes rendido pleitesía a la moral, y, aunque la política es por sí misma un arte difícil, no lo es, en absoluto, la unión de la política con la moral, pues ésta corta el nudo que la política no puede solucionar cuando surgen discrepancias entre ambas» (2010:180). Alguna de las “soluciones” a tal problema moral, hasta que los gobernantes utilicen su poder de forma estrictamente acorde a la justicia, será la continua vigilancia de los asuntos públicos, y ahí entra finalmente en acción la publicidad política.

Una última precisión al respecto: en Kant no se encuentra, como se deduce de lo dicho hasta ahora, una distinción entre la ética y la política en un sentido maquiavélico por el cual la política no debe responder necesariamente a la moral, argumentando que son ámbitos de acción diferentes, siendo aconsejable incluso que el gobernante sepa controlar al pueblo con técnicas como la mentira, el secretismo, etcétera, pues son estos instrumentos los que proveen de éxito a todo gobierno.²⁰ En Kant la política es el continuo intento de realización de las mismas ideas morales, y que sea el gobernante el que se desvíe de los cauces normativos por intentar aproximarse cada vez más al ideal moral –engañando, mintiendo, al fin y al cabo no respondiendo a la objetividad ética– es un puro sinsentido teórico. Por tanto la política no se deja de suyo reducir al campo instrumentalizador de la razón (el cómo actuar según la mera prudencia, prevaleciendo la

¹⁸ Es, de nuevo, el método trascendental kantiano el que aquí se refleja en tanto que no se toma parte en, ni desde, un bando o perspectiva de la “disputa”, sino que llama a mantenerse en un tribunal independiente de la contienda a la que se juzga – desde fuera–, única vía por la cual se consigue la imparcialidad necesaria como para progresar del modo más objetivo.

¹⁹ KANT, I. *Ensayos sobre la paz, el progreso y el ideal cosmopolita*. Madrid: Cátedra, 2010, p. 169.

²⁰ LUBAN, D. *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988, p. 155.

consecución de un fin cualquiera sobre los medios) sino que debe responder siempre a la razón práctica y al campo normativo basado en los principios morales.

3. Las formulaciones del término

Para esta parte del trabajo se van a analizar los aspectos precisos de la publicidad política desde el trabajo de García-Marzá.²¹ En su artículo *Kant's principle of publicity* se presentan hasta tres formulaciones distintas de este concepto atendiendo a su determinada aplicación; representa por ello un concepto amplio y polifacético que precisa de una delimitación de sus partes. Antes de continuar debe indicarse que estamos manejando un concepto que constituye ni más ni menos que la forma del derecho público²², y que responde por ello a la pretensión de legitimidad de lo que se quiere denominar justo al ser él mismo el garante de la pretensión jurídica. Pues bien, en el segundo apéndice de *Hacia la paz perpetua* se encuentran un par de citas que Kant desvela como las fórmulas explícitas de la publicidad política, a saber: «son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados» y «todas las máximas que necesitan la publicidad (para no fracasar en sus propósitos) concuerdan con el derecho y la política a la vez».²³

La primera formulación del término es acaso la más conocida o la que se suele estudiar de forma más recurrente. Se trata de un principio que enfrenta las acciones políticas al examen de la publicidad para verificar su posible condición de injusticia. Cabe advertir que cuando hablamos de examinar la justicia de las acciones políticas no se está evaluando a la acción empírica misma, sino -de nuevo- a su forma, que en este caso representa la máxima subjetiva que subyace a toda acción posible²⁴. Además, se requiere

²¹ GARCÍA-MARZÁ, D. "Kant's principle of publicity", *Revista Kant Studien*, n.º 103 (2012).

²² La noción de forma es entendida aquí como la constitución o esencia misma de la justicia, la que le otorga validez *a priori* -sin materia; es el "aquello en lo cual consiste" y, por tanto, la propia condición de posibilidad del derecho.

²³ KANT, I. *Ensayos sobre la paz, el progreso y el ideal cosmopolita*. Madrid: Cátedra, 2010, pp. 181-186.

²⁴ Se trata de la misma distinción establecida para la moral en la *Fundamentación para una metafísica de las costumbres*, donde se sostiene que «una acción por deber tiene su valor moral, no en el propósito que debe ser alcanzado gracias a ella, sino en

aquí que la máxima de tal acción sea justa, pero, como se explicó en un apartado anterior, no por mor de la ley práctica (lo que atañe a la moral) sino simplemente conforme a ella. Teniendo en cuenta lo anterior, se puede decir que esta formulación del principio de publicidad es una idea de la razón, hipotética y enteramente formal, que abstrae todo lo empírico de la acción con el fin de comprobar su validez jurídica. Es, en definitiva, un imperativo categórico, pues procede con universal validez y necesidad, pero no pertenece al campo de lo ético sino que cae dentro del ámbito de la política y por ello no se refiere tanto a la libertad personal o individual como a la libertad y actuación de la comunidad.²⁵ Como se aprecia, es ésta una formulación a modo de herramienta en la que se juzga la posibilidad de que una máxima sea injusta, pero no de que esa misma máxima pueda ser, de hecho, justa; es un principio puramente negativo en este sentido, que no nos sirve para determinar lo que es justo sino para descartar lo que es injusto.

En la segunda fórmula de la publicidad –«todas las máximas que necesitan la publicidad (para no fracasar en sus propósitos) concuerdan con el derecho y la política a la vez»– podemos rastrear en cambio un sentido positivo del concepto, recordando lo que se dijo de que todo ciudadano es, por el hecho de serlo, al mismo tiempo colegislador del Estado de derecho. Esto significa que se requiere del consentimiento por parte del ciudadano del sistema de leyes y políticas que se establece sobre la sociedad. Se trata ahora de un escrutinio continuo de las acciones e instituciones del ámbito público que nos afectan, las cuales deben ajustarse a la idea –compartida– de derecho aras de conseguir nuestra aceptación como miembros colegisladores. Por ello esta formulación, además de transparencia, busca principalmente el acuerdo mediante la participación abierta de los ciudadanos en torno a la justicia y su institucionalización.

A este respecto se debe leer con Luban²⁶ que el concepto de publicidad «no es sólo una proposición de la moralidad, sino que además es también un principio de diseño institucional». Una acepción positiva, como vemos, y que apela al consenso de los ciudadanos pero que no ha sido explotada en sus consecuencias como sí lo ha sido la formulación negativa. Cabe resaltar que

la máxima que decidió tal acción». KANT, I. *Fundamentación para una metafísica de las costumbres*. Madrid: Alianza, 2008, p. 74.

²⁵ GARCÍA-MARZÁ, D. "Kant's principle of publicity", *Revista Kant Studien*, n.º 103 (2012), p. 109.

²⁶ LUBAN, D. *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988, p.156.

lo que aquí se pone en juego no es un dispositivo que sirva para describir de modo histórico lo que han sido y son las instituciones existentes –asunto que también deberá ser objeto de análisis– sino que por este medio se trata de cuestionar su validez, verificar los términos de justicia que son condición de aparición de tales instituciones. No es por tanto una teoría de las instituciones empíricas sino más bien una teoría de la institucionalización.²⁷

Hasta aquí dos formulaciones de este concepto, dos formas de ver un mismo principio moral. Algunas características intrínsecas a la publicidad política, como la crítica, la transparencia o la necesidad de consensos, nos conducen a dos apartados que surgen como correlatos destinados a finalizar o encauzar tales presupuestos teóricos: uno es la comunicación –de la que me encargaré en la siguiente sección– y otro es la confianza. En la praxis cotidiana actuamos de facto asumiendo unos comportamientos o actuaciones que se dan en la vida real. De hecho actuamos como si las premisas más básicas de la convivencia se fueran a dar inequívocamente; en este “como si” se erige el concepto de confianza.²⁸ Por otro lado, cuando se habla de permitirnos entrar en un intercambio franco de opiniones con la intención de configurarnos una posición ante un determinado conflicto, y nos vemos autorizados a creer en el éxito del futuro proyecto debido a su solvencia moral, estamos depositando una confianza en el “otro” con el fin de resolver un acuerdo; y si los ciudadanos respaldan la existencia de una institución justa, si se le da el “visto bueno” moral, se está automáticamente dando credibilidad a ese proyecto y por tanto se puede confiar en él.

La publicidad juega también, así, el papel de eliminar la desconfianza (*Mißtrauen*) de aquellas situaciones en las que se busca un compromiso sincero y transparente, tanto dentro de la misma Sociedad Civil como con respecto a los organismos institucionales. Es ésta una perspectiva que aúna tanto la primera formulación de la publicidad política, en tanto que aseguradora de unos mínimos éticos, como la segunda, en tanto que necesidad de entendimiento mutuo y razonamiento compartido. Esta tercera formulación del término surge, pues, de las dos anteriores, y es la que avala el compromiso social y por el cual se puede llegar confiar realmente en lo público. En palabras de García-Marzá «[w]ith this formulation Kant stresses that publicity is a condition of possibility for producing the necessary trust to

²⁷ GARCÍA-MARZÁ, D. “Kant’s principle of publicity”, *Revista Kant Studien*, n.º 103 (2012), p. 97.

²⁸ GARCÍA-MARZÁ, D. *Ética empresarial. Del diálogo a la confianza*, Madrid: Trotta, 2011, p. 105.

support the credibility or legitimacy of all social order»²⁹. Más adelante se hablará sobre la importancia de esta noción, la confianza, en el terreno de la ética empresarial.

4. *Publicidad y razón comunicativa*

Un aspecto que ha aparecido a colación de lo que se ha explicado hasta ahora y que me parece de una importancia capital por el lógico desarrollo de este trabajo es el papel de la comunicación. Es lógico porque cuando hablamos de los ítems de la publicidad política, como la transparencia, una fuerte opinión pública y, especialmente, el intercambio libre de argumentos acerca de un tema social cualquiera –como el hipotético ideal de justicia que deben cumplir las instituciones– estamos al mismo tiempo ocupándonos de proveer vías de comunicación entre sujetos (Sociedad Civil), y entre éstos y los organismos públicos que componen el Estado. La comunicación es, en todos sus aspectos, una pieza clave de la publicidad política, en unos casos porque los ciudadanos son conocedores de la acciones de la esfera pública, debidamente sometidos a crítica, a través de diferentes medios de difusión; en otros casos, la publicidad promueve la instauración de un espacio público dedicado al debate y por ello mismo la comunicación se convierte en su base indispensable. Hay, pues, una conexión intrínseca entre publicidad y comunicación, que atiende a la natural relación de la política definida como un ámbito más de la esfera pública cuyos asuntos deben ser de hecho anunciados a quienes la constituyen, y posteriormente debatidos. Se observa a este respecto la importancia de la comunicabilidad, sin la cual no podrían entenderse términos como “publicidad” o “lo público”.³⁰

En la filosofía kantiana queda claro que existe la idea de la razón como comunicación –o razón pública– porque, si se sigue el hilo que nos ha traído hasta este punto, el proceso dialéctico en la comunidad jurídica aparece como guía para un incesante mejor futuro del hombre y la sociedad. Toda operación política que se pretenda justa sólo puede verse refrendada cuando es dotada de validez por la razón comunicativa, esto es, por el conjunto del

²⁹ «Con esta formulación, Kant recalca que la publicidad es una condición de posibilidad para producir la confianza necesaria a fin de sostener la credibilidad o legitimidad de todo orden social». GARCÍA-MARZÁ, D. “Kant’s principle of publicity”, *Revista Kant Studien*, n.º 103 (2012), p. 113.

³⁰ RUFFING, M. “Pensar por sí mismo y Publicidad”, *Revista Ideas y Valores*, n.º 62 (2013), p. 79.

pueblo abastecido con su *sensus communis*, habiendo debido ser antes forzosamente publicitada. La aceptación o el rechazo de determinadas políticas e instituciones atendiendo a su justicia se llevará a cabo tras la puesta en común de opiniones abiertamente expuestas, a través de la acción comunicativa intersubjetiva. Habiendo explicado esto, quedará por señalar qué condiciones hacen válido el espacio de discusión, o dicho de otro modo, qué presupuestos posibilitan la estancia dialéctica del debate riguroso y válido.

BIBLIOGRAFÍA

- CORTINA, A. y GARCÍA-MARZÁ, D. (eds.). *Razón pública y éticas aplicadas*. Madrid: Tecnos, 2003.
- FEENSTRA, R. y GARCÍA-MARZÁ, D. "Sociedad Civil: Una perspectiva crítica". *Revista Recerca*, n.º 8 (2008).
- GARCÍA-MARZÁ, D. *Ética de la justicia*. Madrid: Tecnos, 1992.
- GARCÍA-MARZÁ, D. *Ética empresarial. Del diálogo a la confianza*, Madrid: Trotta, 2011.
- GARCÍA-MARZÁ, D. "Kant's principle of publicity", *Revista Kant Studien*, n.º 103 (2012).
- GRANJA, D. *Lecciones de Kant para hoy*. Barcelona: Anthropos, 2010.
- KANT, I. *Crítica del juicio*. México: Porrúa, 2007.
- KANT, I. *Fundamentación para una metafísica de las costumbres*. Madrid: Alianza, 2008.
- KANT, I. *Ensayos sobre la paz, el progreso y el ideal cosmopolita*. Madrid: Cátedra, 2010.
- LUBAN, D. *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- MARZOA, F. *Historia de la Filosofía II*. Madrid: Istmo, 2003.
- RUFFING, M. "Pensar por sí mismo y Publicidad", *Revista Ideas y Valores*, n.º 62 (2013).

EL CONTROL PARLAMENTARIO MULTINIVEL DE LOS CONVENIOS ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

VICENTE JUAN CALAFELL FERRÁ

Universidad de las Islas Baleares

I. LA COOPERACIÓN HORIZONTAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO: LA PREVISIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS CONVENIOS ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Los estados compuestos modernos no pueden funcionar correctamente sin la cooperación entre los diversos centros de gobierno que los integran. La fórmula dual sobre la que, en general, se estructuró el primer federalismo, basada en una estricta separación de los dos niveles de decisión política constitucionalmente reconocidos en su seno (las instituciones centrales y las entidades subestatales dotadas de autogobierno, o miembros), ha evolucionado hacia una concepción cooperativa, fundada en la interacción de todas las instancias de la estructura territorial del estado. Aunque las razones de este cambio son varias y no siempre coincidentes en todos los sistemas de descentralización política, puede afirmarse que el progresivo aumento (en número, complejidad y extensión territorial) de las necesidades que deben atender los poderes públicos en un estado de carácter social imposibilita su satisfacción eficaz mediante la acción unilateral de cada uno de ellos y, por lo tanto, los obliga a ejercer de manera conjunta o coordinada un número creciente de potestades¹.

El tránsito de un modelo dual a otro cooperativo en los estados políticamente descentralizados se ha manifestado —con diferente intensidad— tanto en la esfera de relaciones de los órganos centrales con los miembros (cooperación vertical) como en la de estos últimos entre sí (cooperación horizontal), puesto que, en definitiva, el correcto

¹ GARCÍA MORALES, M^a. J. «Tendencias actuales de la colaboración en los federalismos europeos: una perspectiva comparada». *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2 (1997), p. 223.

funcionamiento del sistema exige la articulación de ambas. Esto no impide, sin embargo, apreciar una cierta singularidad en cada una, que en el caso de la cooperación horizontal deriva de la posición de sustancial igualdad de los miembros dentro de la estructura estatal. Así, puede afirmarse que, dado que las entidades subestatales dotadas de autogobierno ocupan el mismo escalón de decisión política y ejercen competencias análogas, también tienen problemas e intereses coincidentes. De este modo, mediante la cooperación entre sí, los miembros pueden atender necesidades comunes que sobrepasan su capacidad individual de actuación, evitan una intervención recentralizadora del estado basada en el solo hecho de que un asunto afecte a más de uno de ellos y fortalecen su posición institucional y política frente al poder central; esta interacción, a su vez, aumenta la confianza mutua y los predispone a seguir cooperando².

El Estado autonómico no es una excepción a esta regla general sobre la necesidad de cooperación en los ordenamientos compuestos. En España, el Tribunal Constitucional afirmó bien pronto que la cooperación, pese a no estar prevista expresamente en la Constitución como un principio general que ordene las relaciones entre todos los sujetos del sistema de descentralización política, es un imperativo inherente a la estructura territorial del poder implantada por la vigente norma fundamental, al que se hallan sometidos recíprocamente los órganos centrales y las comunidades autónomas y que no es preciso justificar en preceptos concretos³. Su presencia es, pues, requerida como consustancial a la propia naturaleza del régimen constitucional de descentralización política, igual que —con una denominación variable (cooperación, colaboración, lealtad)— sucede en todos los estados compuestos, ya que es un principio «al que la misma estructura territorial del Estado aboca»⁴. Por lo tanto, la existencia de dicho principio de cooperación no deriva de su expresa mención en la Constitución, sino de la lógica del sistema autonómico y la consiguiente necesidad de favorecer su buen funcionamiento global. La cooperación, en fin, es indisociable de la estructura compuesta del Estado autonómico⁵.

² ALBERTÍ ROVIRA, E. «Los convenios entre comunidades autónomas». *Documentación Administrativa*, núm. 240 (1994), pp. 108-109.

³ Sentencias 18/1982, de 4 de mayo (F. J. 14), y 80/1985, de 4 de julio (F. J. 2).

⁴ Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre (F. J. 20).

⁵ AJA FERNÁNDEZ, E. [et al.]. *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*. Madrid: Tecnos, 1985, p. 384.

La Constitución española no regula la cooperación vertical, pero sí reconoce expresamente la cooperación horizontal. Así lo hace en el artículo 145.2: «Los estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las comunidades autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las comunidades autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales». Con esta disposición, la Constitución recoge explícitamente lo que en otros estados compuestos se considera una facultad implícita de las entidades políticamente autónomas en el ejercicio de sus competencias. De esta manera, el artículo 145.2 —que ha sido desarrollado por los estatutos de autonomía— presenta, de entrada, la ventaja inmediata de no tener que buscar una justificación de la legitimidad de los conciertos entre comunidades autónomas, dado que su fundamento constitucional es incuestionable.

El hecho de estar recogidos en la Constitución no convierte, evidentemente, a los convenios y acuerdos de cooperación en el único medio adecuado para la colaboración horizontal. Las comunidades autónomas, como sujetos de decisión política, tienen libertad para elegir cómo vincularse mutuamente y, por lo tanto, pueden emplear al efecto cualquiera de las variadas fórmulas posibles para concretar las relaciones entre entidades públicas (por ejemplo, la firma de protocolos, la suscripción de declaraciones conjuntas o la reunión de responsables políticos o administrativos)⁶. No obstante, la expresa previsión constitucional de los convenios y acuerdos de cooperación les confiere una eficacia particular con respecto a otros cauces de relación entre comunidades autónomas. Como han señalado el Tribunal Constitucional⁷ y la doctrina⁸, la nota distintiva de estos mecanismos es que

⁶ Un análisis del uso de otras fórmulas de cooperación entre comunidades autónomas, distintas o sustitutivas de los convenios, puede verse en COLINO CÁMARA, C. «Federalismo horizontal en el Estado autonómico. La evolución de los mecanismos de cooperación horizontal en España». *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 2 (2011), p. 45-52.

⁷ Sentencia 44/1986, de 17 de abril (F. J. 3).

⁸ ALBERTÍ ROVIRA, E. «El régimen de los convenios de colaboración entre Administraciones: un problema pendiente». *Informe Comunidades Autónomas 1996* (E. Aja Fernández, dir.). Barcelona: Instituto de Derecho Público, 1997, vol. I, p. 619. Ya apuntó esta idea, muy tempranamente, TRUJILLO FERNÁNDEZ, G. «Artículo 145».

de ellos no nace entre las partes una simple trabazón fáctica o política, sino un nexo jurídico y obligatorio. Los convenios y los acuerdos de cooperación son, pues, los instrumentos que deben emplear las comunidades autónomas para formalizar jurídicamente sus relaciones.

II. EL DOBLE CONTROL PARLAMENTARIO (DE LAS CORTES GENERALES Y DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS) SOBRE LOS CONVENIOS ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La distinción entre convenios y acuerdos de cooperación es importante, porque la Constitución prevé una diferente intervención de las Cortes Generales para unos y otros. En concreto, los convenios deben ser comunicados a las cámaras (en los términos que establezcan los estatutos de autonomía), mientras que los acuerdos de cooperación tienen que ser autorizados por ellas. A su vez, los estatutos de autonomía, al desarrollar el artículo 145.2 de la Constitución, han añadido otro trámite parlamentario, ya que exigen —con escasas excepciones— el consentimiento de la respectiva asamblea autonómica para celebrar convenios y acuerdos de cooperación con otras comunidades autónomas. En el ordenamiento constitucional español se prevé, por lo tanto, un control parlamentario multinivel —de las Cortes Generales y de las cámaras legislativas autonómicas— sobre los conciertos entre comunidades autónomas. Esta doble esfera de actuación parlamentaria en el instrumento más característico y de mayor relevancia jurídica de la cooperación horizontal es, además, una de las singularidades más destacadas del sistema de relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico.

Dicho control parlamentario multinivel ha suscitado opiniones encontradas. Como argumento a favor, se ha destacado que la obligada participación de las Cortes Generales y de las asambleas autonómicas en los conciertos entre comunidades autónomas refuerza la democratización de las relaciones intergubernamentales, que suelen ser un campo monopolizado por los órganos ejecutivos y administrativos. Por el contrario, se ha criticado que un desproporcionado protagonismo de los parlamentos puede mermar la agilidad propia de la cooperación y, como consecuencia, desincentivar la

conclusión de convenios entre los miembros⁹. Este último efecto es, posiblemente, el que se ha producido en el funcionamiento del Estado autonómico, donde —a diferencia de los que ocurre en otros ordenamientos compuestos— los conciertos horizontales son extraordinariamente escasos y, sobre todo, distan de tener la importancia funcional que esta técnica posee en los sistemas de descentralización política más avanzados¹⁰.

Aunque el subdesarrollo de la cooperación horizontal en el Estado autonómico obedece a diferentes causas, pueden destacarse dos motivos que están claramente relacionados con el control parlamentario multinivel que el ordenamiento constitucional establece sobre los convenios y acuerdos de cooperación. En primer lugar, las relaciones entre comunidades autónomas se han contemplado siempre, desde el mismo proceso constituyente, con gran desconfianza. Buena prueba de ello es el artículo 145.2 de la Constitución, cuya verdadera —y tal vez única— razón de ser es la interposición de un órgano central del Estado (las Cortes Generales) en los conciertos entre comunidades autónomas. Así, por paradójico que pueda resultar, la previsión constitucional de estos instrumentos de cooperación, en los términos en que se ha concretado, no ha favorecido precisamente su despliegue¹¹. En segundo lugar, la articulación técnica del procedimiento para celebrar convenios y acuerdos de cooperación plasmada en la Constitución y, especialmente, en los estatutos de autonomía (además de en otras normas, como el Reglamento del Senado o los reglamentos de los parlamentos autonómicos) es ciertamente mejorable. El mayor defecto es, justamente, la

⁹ GONZÁLEZ GARCÍA, I. *Parlamento y convenios de cooperación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, pp. 51-52.

¹⁰ GARCÍA MORALES, M^a. J. «Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes». *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, pp. 32-33.

¹¹ El Consejo de Estado, en su informe de febrero de 2006 sobre la reforma constitucional, expresó dicha idea: «La oscuridad y la rigidez de esta regulación constitucional han hecho que el número de convenios y acuerdos suscritos formalmente entre comunidades autónomas desde 1978 haya sido muy reducido, y han obligado a estas a recurrir a otras vías para cumplir con el “deber de colaboración”». CONSEJO DE ESTADO. «Informe sobre modificaciones de la Constitución Española». *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos* (F. Rubio Llorente y J. Álvarez Junco, ed.). Madrid: Consejo de Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 164.

previsión de un excesivo y poco claro protagonismo parlamentario, tanto de las Cortes Generales como de las asambleas autonómicas.

El control parlamentario multinivel —central y autonómico— de los convenios entre comunidades autónomas resulta, pues, de lo previsto en el artículo 145.2 de la Constitución y de su desarrollo por los estatutos de autonomía, y se materializa en tres ámbitos de actuación de las cámaras legislativas. Por un lado, la Constitución establece la intervención de las Cortes Generales sobre todos los conciertos entre comunidades autónomas: la comunicación de los convenios y la autorización de los acuerdos de cooperación. Por otro lado, prácticamente todos los estatutos de autonomía, al concretar —en ejecución de la remisión que les hace la Constitución en este punto— el carácter y los efectos de la comunicación de los convenios de gestión y prestación de servicios a las Cortes Generales, no han configurado dicho trámite como una simple notificación de la celebración de un convenio a las cámaras, sino que les han otorgado la facultad de recalificar el pacto como acuerdo de cooperación y, por lo tanto, de someterlo a su autorización. Y, por último, los estatutos de autonomía han impuesto, casi sin excepción, el consentimiento del respectivo parlamento autonómico para todo convenio y acuerdo de cooperación, con independencia de que —por el objeto del concierto en cuestión— resulten o no afectadas las potestades de la asamblea. A continuación se va a analizar cada una de estas tres formas de control.

III. EL ARTÍCULO 145.2 DE LA CONSTITUCIÓN: LA INTERVENCIÓN DE LAS CORTES GENERALES EN TODOS LOS CONVENIOS ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El control parlamentario de los conciertos entre comunidades autónomas está previsto al más alto nivel normativo, ya que se encuentra regulado en el artículo 145 de la Constitución. Este precepto no deja a nadie indiferente, en particular por la rotundidad de su primer apartado, que —tomando como modelo el artículo 13 de la Constitución española de 1931— establece que en ningún caso se admitirá la federación de comunidades autónomas. Por su parte, el apartado 2 se refiere expresamente a la cooperación horizontal y —como ya se ha señalado— dispone la intervención de las Cortes Generales tanto en los convenios como en los acuerdos de cooperación.

La forma en que la Constitución regula las relaciones entre comunidades autónomas es, sin duda, criticable. Sin embargo, seguramente responde a las circunstancias del momento constituyente y a las preocupaciones políticas entonces dominantes. Como se ha explicado con agudeza, «la Constitución de

1978 marca el inicio de la andadura del Estado autonómico y también la de algunas de las singularidades y problemas que presentan las relaciones de colaboración en nuestro sistema. El texto constitucional tiene una visión muy reducida del fenómeno cooperativo porque, como es sabido, no regula las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas (dimensión vertical) y solo aborda la colaboración entre comunidades autónomas (dimensión horizontal), con muchos controles, en el artículo 145.2 de la Constitución, perdida entre el articulado del Título VIII y a renglón seguido de la prohibición de federación entre comunidades autónomas. La Constitución de 1978 es hija de su tiempo y resulta lógico el tratamiento que dispensa a la colaboración en un momento de inicio de un nuevo Estado políticamente descentralizado, donde la preocupación era diseñar espacios de acción, relaciones competenciales, no las relaciones de ejercicio de dichos poderes. Hay que señalar que en el Derecho comparado de nuestro entorno la regulación de las relaciones de colaboración vertical tampoco se suele prever *ab initio*, sino a través de reformas posteriores, e, igualmente, la regulación de la colaboración horizontal también se ha abordado, a veces, con controles que se han revisado en un momento ulterior»¹².

Con todo, aun cuando el origen del artículo 145 podría excusar —en parte— los evidentes defectos de que adolece, lo cierto es que este precepto «es un buen ejemplo de cómo los debates políticos pueden oscurecer, hasta ocultarlo, el sentido técnico-jurídico de una norma, dificultando enormemente la consecución de los fines a los que, en principio, debería dirigirse». Las diversas fuerzas políticas adoptaron, en efecto, una óptica totalmente errónea —centrada en la forma de Estado y en el peligro que las relaciones entre comunidades autónomas podrían entrañar para la unidad de España (con alusiones, incluso, a los llamados «países catalanes»)— que no solo marcó el debate del precepto, sino también, y sobre todo, su redacción final. Además, tan equivocada concepción de la cooperación horizontal se extendió después a la elaboración de los estatutos de autonomía, lo que tal vez explique por qué estos, al desarrollar el artículo 145.2 de la Constitución, «han optado en la práctica totalidad de los casos por aquellas soluciones más

¹² GARCÍA MORALES, M^a. J. «La colaboración a examen: retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86 (2009), p. 67.

restrictivas para las propias comunidades autónomas y, por tanto más expansivas de las facultades del poder central»¹³.

Un rápido repaso del proceso de elaboración del artículo 145 de la Constitución demuestra la desacertada idea del constituyente sobre la cooperación horizontal. El punto de partida fue el artículo 130 del Anteproyecto de Constitución, que sometía cualquier acuerdo de cooperación entre territorios autónomos a la autorización de las Cortes Generales por medio de una ley orgánica. El Informe de la Ponencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados añadió a dicho artículo un primer apartado, para establecer que en ningún caso se admitía la federación de comunidades autónomas. El Dictamen de la citada comisión —que posteriormente sería aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados— mantuvo en idénticos términos la redacción del artículo, suprimiendo únicamente la exigencia de que la autorización de los acuerdos de cooperación entre comunidades autónomas tuviera que hacerse mediante ley orgánica. Una vez en el Senado, se aprobó una enmienda del senador del Grupo Entesa dels Catalans Benet i Morell con el siguiente contenido: «Las comunidades autónomas podrán celebrar entre sí convenios temporales para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas. Los demás acuerdos de cooperación entre las comunidades autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales». La enmienda pasó al Dictamen de la Comisión de Constitución —que fue aprobado después por el Pleno del Senado— como segundo apartado del precepto, mientras que el primero seguía disponiendo que en ningún caso se admitiría la federación de comunidades autónomas. Dadas las diferencias entre los textos respectivamente aprobados por el Congreso y el Senado, se formó —de acuerdo con lo establecido en la Ley para la Reforma Política— una comisión mixta paritaria de diputados y senadores para lograr una redacción unitaria. Esta comisión fue, pues, la que dio forma definitiva al artículo 145 de la Constitución.

El artículo 145 denota una clara desconfianza del constituyente hacia las relaciones entre las entidades políticamente descentralizadas que habían de integrar el Estado¹⁴. Puede decirse que su verdadero significado reside no

¹³ SÁNCHEZ NAVARRO, Á. «Artículo 145. Convenios entre comunidades autónomas». *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (Ó. Alzaga Villaamil, dir.). Madrid: Cortes Generales-Edersa, 1999, tomo XI, pp. 76 y 108.

¹⁴ LASAGABASTER HERRARTE, I. «Relaciones intergubernamentales y federalismo cooperativo». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41 (1995), p. 206.

tanto en reconocer la posibilidad de que las comunidades autónomas cooperen entre sí —pues tal capacidad es inherente a su condición de entidades políticamente descentralizadas—, cuanto en permitir que una actividad que llevan a cabo en ejercicio de su autogobierno se someta al control de un órgano central del Estado (las Cortes Generales) que, de no estar expresamente previsto, no se podría admitir de manera implícita. Así pareció entenderlo, por cierto, el Tribunal Constitucional, para quien el artículo 145.2 de la Constitución no es «un precepto que habilite a las comunidades autónomas para establecer convenios entre ellas, sino que, supuesta esa capacidad, delimita por su contenido los requisitos a que ha de atenerse la regulación de esta materia en los estatutos y establece el control por las Cortes Generales de los acuerdos o convenios de cooperación»¹⁵.

En suma, la intervención de Cortes Generales en los convenios horizontales supone la intromisión del poder central en una manifestación del autogobierno de las comunidades autónomas y, por ello, no parece coherente con el principio de autonomía que la propia Constitución consagra en su artículo 2 como elemento definidor de la estructura del Estado. Por lo tanto, este control debería suprimirse mediante la reforma constitucional¹⁶.

IV. LA COMUNICACIÓN A LAS CORTES GENERALES DE LOS CONVENIOS DE GESTIÓN Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS

El artículo 145.2 de la Constitución impone la «correspondiente comunicación» a las Cortes Generales de los convenios entre comunidades autónomas para la gestión y prestación de servicios propios, y remite a los estatutos de autonomía la determinación del «carácter y efectos» —del régimen jurídico, en suma— de dicha comunicación.

Desde el primer momento, los estatutos de autonomía —salvo los del País Vasco, Navarra y la Comunidad Valenciana, con diferente extensión— no se limitaron a configurar la comunicación como la simple notificación a las Cortes Generales de la celebración de un convenio. Por el contrario, casi todos ellos otorgaron a las Cortes Generales un plazo —por lo común, de

¹⁵ Sentencia 44/1986, de 17 de abril (F. J. 2).

¹⁶ En una línea similar, el Consejo de Estado señaló lo siguiente: «En la medida en la que tales actuaciones se corresponden con competencias propias de las comunidades autónomas, no deberían requerir, por ejemplo, autorización alguna de las Cortes Generales». CONSEJO DE ESTADO. «Informe sobre modificaciones...», p. 165.

treinta días— para formular reparos si entienden que el texto comunicado como convenio debe ser calificado como acuerdo de cooperación; si, en cambio, transcurre ese tiempo sin que las cámaras presenten objeciones, el convenio entrará en vigor. Esta regulación estatutaria —a la que, amparado en ella, se unió el Reglamento del Senado (artículo 137)— permite a las Cortes Generales operar una verdadera conversión de los convenios, que se pasan a tramitar como acuerdos de cooperación y, por ende, precisan la autorización de aquellas para su válida celebración.

La facultad de manifestar reparos a los convenios que los estatutos de autonomía otorgan a las Cortes Generales ha sido valorada negativamente por la mayoría de la doctrina. Con dicho régimen estatutario, las dos actuaciones parlamentarias previstas en el artículo 145.2 de la Constitución parecen quedar reducidas a una sola. La comunicación, así considerada, actúa como condición suspensiva de la eficacia de los convenios, al demorar su entrada en vigor hasta el transcurso del plazo señalado, siempre que durante ese tiempo las Cortes Generales no opongan reparos. Sin embargo, esta interpretación no es la que necesariamente resulta del artículo 145.2 ni, desde un prisma más amplio, de los principios constitucionales de autonomía y cooperación (y la consiguiente capacidad de las comunidades autónomas para convenir entre sí). En realidad, lo único que impone la Constitución es la «correspondiente comunicación» a las Cortes Generales, y como tal debería ser entendida: como la notificación o puesta en conocimiento de otro —las Cortes Generales— de una determinada circunstancia (la celebración de un convenio) que, de entrada, no confiere al receptor ningún poder específico de control¹⁷.

El origen de esa facultad de las Cortes Generales se halla en un enmienda presentada por el Grupo Parlamentario de la Unión de Centro Democrático durante la tramitación del proyecto de Estatuto de Autonomía del País Vasco en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. Dicha enmienda —que contaba con un precedente del mismo grupo, pues ya había presentado otra de tenor análogo al primer texto elaborado por la ponencia designada por la asamblea de diputados y senadores encargada de redactar el proyecto— se justificó en la necesidad de fijar el carácter y los efectos de

¹⁷ SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización y cooperación*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, p. 416. Mantiene una postura contraria GONZÁLEZ GARCÍA, I. «La facultad de recalificación de las Cortes Generales ex artículo 145.2 CE: Una tesis personal». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 91 (2011), pp. 103-134.

la comunicación a que se refiere el artículo 145.2 de la Constitución. En tal sentido, se afirmó que «esos efectos suponen, evidentemente, no el que es inherente a toda comunicación, que es el de notificar a quien se comunica, a quien se encuentra en posición de notificado, sino, además, la posibilidad de que las Cortes Generales, en el desempeño de las funciones que constitucionalmente tienen confiadas, puedan valorar si realmente los convenios que se les someten a consideración son de la naturaleza prevista al efecto por ese precepto constitucional». En concreto, se dijo que «el problema está en qué se reserva a las Cortes. ¿Qué se reserva a las Cortes? Se reserva, en el artículo 145 de la Constitución, algo muy claro: la obligación de velar para que, en la hipótesis (solamente en la hipótesis, que, probablemente, nunca se dará, pero que hay que contemplar en Derecho, porque se trata de normas esenciales a aplicar en supuestos de futuro) de un convenio —que, por su naturaleza, es un acuerdo de cooperación que, según el último párrafo del apartado 2 del artículo 145, requiere autorización de las Cortes— fuese presentado, fuese rotulado como mero convenio de gestión y prestación de servicios, puedan decir las Cortes, a la vista del texto, en un plazo razonable, como es el de treinta días, que el acuerdo, en sí mismo, no es de mera gestión y prestación de servicios, sino una cooperación más amplia entre las comunidades, que requiere autorización»¹⁸. Esa fórmula se extendió después a prácticamente todos los estatutos de autonomía.

En general, las reformas estatutarias llevadas a cabo desde el año 2006 (salvo las de Aragón y Extremadura) no solo no han variado el régimen de la comunicación previsto en los respectivos estatutos de autonomía originarios, sino que, en aquellos casos en que se otorgaba a las Cortes Generales un plazo para oponer reparos a los convenios de gestión y prestación de servicios —y, por ende, para la entrada en vigor de estos—, ese tiempo se ha duplicado, pasando de treinta a sesenta días. Así ha ocurrido en Cataluña, Islas Baleares, Andalucía y Castilla y León. En el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, la modificación ha comportado, además, volver a la redacción original de 1983, que preveía la entrada en vigor de los convenios de gestión y prestación de servicios transcurridos sesenta días desde su comunicación a las Cortes Generales, plazo que en la reforma de 1999 se había rebajado a treinta días. Este aumento del plazo ha supuesto dilatar la

¹⁸ RAZQUIN LIZARRAGA, M. M^a. *Los convenios y acuerdos en el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1988, pp. 40-42 y 45-46.

entrada en vigor de los convenios, lo que entraña un obstáculo más para una fórmula de cooperación que debería ser particularmente ágil, tanto en su tramitación como en el tiempo necesario para ponerla en práctica. Por ello, debe ser severamente criticada.

V. EL NECESARIO CONSENTIMIENTO DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS PARA LOS CONVENIOS ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En otros sistemas compuestos, los convenios de cooperación —tanto horizontales como verticales— se pueden dividir entre aquellos que precisan el consentimiento de los parlamentos respectivos (por versar sobre competencias de las cámaras o requerir la actuación de estas para su ejecución) y aquellos que concluyen los órganos ejecutivos competentes sin tener que recabar la anuencia parlamentaria (por ser su objeto funciones administrativas)¹⁹. En el sistema autonómico español, en cambio, esta distinción es difícilmente aplicable, porque los estatutos de autonomía exigen, casi sin excepción, el asentimiento del parlamento para cualquier convenio y acuerdo de cooperación con otras comunidades autónomas, sin tener en cuenta si el objeto del concierto en cuestión afecta o no a competencias de la asamblea legislativa. Esta necesidad prácticamente generalizada del consentimiento del respectivo parlamento para la celebración de conciertos entre comunidades autónomas es la nota más destacable de la fase autonómica de tramitación de estos instrumentos de cooperación horizontal²⁰.

Desde una óptica muy concreta, la conformidad del parlamento que establecen los estatutos de autonomía para todo convenio y acuerdo de cooperación entre comunidades autónomas ha sido valorada positivamente, por permitir una mayor participación y transparencia en la tramitación de los conciertos entre entidades públicas, que han tendido a ser un ámbito bastante opaco de la actuación de los órganos administrativos y de las estructuras burocráticas. Sin embargo, la previsión de esa amplia

¹⁹ GARCÍA MORALES, M^a. J. *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos. Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*. Madrid: McGraw-Hill, 1998, pp. 161-171.

²⁰ CALAFELL FERRÁ, V. J. «La participación de los parlamentos autonómicos en la celebración de convenios entre comunidades autónomas». *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 16 (2005), p. 172.

intervención de los legislativos autonómicos ha merecido la crítica de la mayoría de la doctrina, por la rigidez y lentitud que —en perjuicio de la agilidad procedimental propia de esta técnica de cooperación— imponen en el procedimiento para la conclusión de los convenios, hasta tal punto que puede llegar a disuadir de su celebración a los órganos ejecutivos afectados (o, más seguramente, llevarlos a suscribir el acuerdo obviando el trámite parlamentario). Ello tiene un particular relieve en sectores puramente administrativos (que, como demuestra la praxis de las relaciones intergubernamentales, son el ámbito natural de los conciertos entre entidades públicas), donde no están implicados —al menos directamente— los poderes parlamentarios. La cooperación, tanto vertical como horizontal, se produce esencialmente entre gobiernos o administraciones; por ello, un desproporcionado protagonismo de los parlamentos puede mermar su característica —y necesaria— fluidez²¹.

Una cuestión que, por lo tanto, parece de obligada reforma en los estatutos de autonomía es la intervención de los parlamentos autonómicos en la celebración de convenios y acuerdos de cooperación entre comunidades autónomas, pues este requisito no viene exigido por la Constitución y tiene difícil explicación para esta clase de instrumentos, en los que —por lo general— solo existe una actividad de relación entre órganos ejecutivos o administrativos²². En concreto, la modificación podría consistir en requerir la conformidad del parlamento únicamente en los casos en que puedan resultar concernidas las potestades de la cámara legislativa o, de manera más radical, en suprimir por completo dicho consentimiento parlamentario.

La previsión de la intervención del parlamento solo para los supuestos en que puedan resultar afectadas sus potestades tiene, en principio, la virtud de conjugar la reserva de una esfera de actuación propia del gobierno, por un lado, con la garantía de los poderes de la asamblea, por otro. No obstante, esta opción suscita algunas dudas, ya que en ocasiones puede no ser fácil determinar si un concierto entre comunidades autónomas incide o no en las atribuciones parlamentarias. Por lo tanto, si realmente se han de preservar estas, la cámara deberá poder conocer y decidir sobre todos los convenios y acuerdos de cooperación que quieran celebrarse. A tal fin, el gobierno habrá

²¹ CALAFELL FERRÁ, V. J. *Los convenios entre comunidades autónomas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 225.

²² RIDAURA MARTÍNEZ, M^a. J. «Parlamentarismo multinivel y relaciones intergubernamentales horizontales», *Representación política y parlamentarismo multinivel* (M^a. J. Ridaura Martínez, ed.). Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, pp. 150-151.

de comunicar al parlamento cualquier concierto que tenga intención de suscribir con otra comunidad autónoma y, además, se deberá prever un plazo —breve, pero de duración suficiente— para que la asamblea pueda apreciar si le incumbe lo pactado y, por ende, prestar su expreso consentimiento. En definitiva, parece que la salvaguardia efectiva de los poderes parlamentarios exigirá siempre una actuación de la cámara legislativa en relación con los convenios y acuerdos de cooperación, lo que sin duda ralentizará el procedimiento para concluirlos.

Inicialmente, la exigencia de un pronunciamiento parlamentario expreso solo en los supuestos en que pudieran resultar afectadas las potestades de la asamblea legislativa —limitada, además, a los convenios de gestión y prestación de servicios, pues los acuerdos de cooperación precisan siempre la aprobación de la cámara— únicamente se previó en la Comunidad Autónoma del País Vasco (no en el Estatuto de Autonomía, que no dispone nada al respecto, sino en la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno). Este régimen fue adoptado después en Extremadura, tras la modificación de su Estatuto de Autonomía en 1999. La serie de reformas estatutarias iniciada en el año 2006 ha supuesto su extensión —con variantes— a Cataluña, Aragón, Navarra y Extremadura.

Por su parte, la supresión total de la intervención del parlamento es la fórmula seguida por el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares tras su reforma de 2007. Por de pronto, se podría pensar que, desde el punto de vista de las atribuciones de la cámara legislativa, esta solución es desproporcionada, por cuanto la deja completamente al margen del proceso de suscripción de conciertos con otras comunidades autónomas. Sin embargo, si se atiende a la auténtica naturaleza de la cooperación —que no es, en sí misma, una competencia material o sustantiva, sino una forma de ejercicio (en común) de las propias competencias—, no parece haber obstáculo para conferir en exclusiva al gobierno (por lo tanto, sin participación del parlamento) la decisión de celebrar un convenio o acuerdo de cooperación, exactamente igual que si se tratara de una actuación unilateral del órgano ejecutivo. Como se ha dicho con acierto, «el hecho de haber adoptado este enfoque material de la cooperación (como si elaborar convenios fuera una competencia sustantiva), y no uno meramente formal, ha determinado una extraordinaria complicación del tema. Se podría sencillamente haber prescindido de la regulación de la “aprobación” de los convenios pues la lógica del sistema hubiera atribuido por sí misma dicha competencia: allí donde el ejercicio aislado de la competencia corresponde

al gobierno, aprobación gubernamental, allí donde el ejercicio individual de la competencia corresponde al parlamento, aprobación parlamentaria. Este criterio sigue siendo perfectamente válido como criterio de interpretación y supletorio de las regulaciones estatutarias»²³. En realidad, esto es lo que ocurre con los convenios que las comunidades autónomas suscriben con el Estado, para los que — pese a ser mucho más numerosos y comprometerse en ellos importantes cuantías de fondos públicos— no se prevé, salvo contadísimas excepciones, la intervención de los parlamentos autonómicos. Por lo demás, el parlamento no queda inerte ante una hipotética extralimitación del gobierno al celebrar un concierto con otra comunidad autónoma, pues dicha suscripción, como toda actividad gubernamental, está sujeta a la fiscalización de la cámara a través de los diferentes mecanismos de control (político, presupuestario) que prevé el ordenamiento.

BIBLIOGRAFÍA

- AJA FERNÁNDEZ, E. [et al.]. *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*. Madrid: Tecnos, 1985
- ALBERTÍ ROVIRA, E. «Los convenios entre comunidades autónomas». *Documentación Administrativa*, núm. 240 (1994), pp. 107-129.
- ALBERTÍ ROVIRA, E. «El régimen de los convenios de colaboración entre Administraciones: un problema pendiente». *Informe Comunidades Autónomas 1996* (E. Aja Fernández, dir.). Barcelona: Instituto de Derecho Público, 1997, vol. I, pp. 616-636.
- CALAFELL FERRÁ, V. J. «La participación de los parlamentos autonómicos en la celebración de convenios entre comunidades autónomas». *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 16 (2005), pp. 169-193.
- CALAFELL FERRÁ, V. J. *Los convenios entre comunidades autónomas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- COLINO CÁMARA, C. «Federalismo horizontal en el Estado autonómico. La evolución de los mecanismos de cooperación horizontal en España». *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 2 (2011), pp. 43-55.

²³ TAJADURA TEJADA, J. «Los convenios de cooperación entre comunidades autónomas: marco normativo y propuestas de reforma ». *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 11 (2010), pp. 231-232.

- CONSEJO DE ESTADO. «Informe sobre modificaciones de la Constitución Española». *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos* (Francisco Rubio Llorente y José Álvarez Junco, ed.). Madrid: Consejo de Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, pp. 51-267.
- GARCÍA MORALES, M^a. J. «Tendencias actuales de la colaboración en los federalismos europeos: una perspectiva comparada». *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2 (1997), pp. 223-251.
- GARCÍA MORALES, M^a. J. *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos. Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*. Madrid: McGraw-Hill, 1998.
- GARCÍA MORALES, M^a. J. «Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes». *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, pp. 9-71.
- GARCÍA MORALES, M^a. J. «La colaboración a examen: retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86 (2009), pp. 65-117.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I. *Parlamento y convenios de cooperación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I. «La facultad de recalificación de las Cortes Generales ex artículo 145.2 CE: Una tesis personal». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 91 (2011), pp. 103-134.
- LASAGABASTER HERRARTE, I. «Relaciones intergubernamentales y federalismo cooperativo». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41 (1995), pp. 203-220.
- RAZQUIN LIZARRAGA, M. M^a. *Los convenios y acuerdos en el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1988.
- RIDAURA MARTÍNEZ, M^a. J. «Parlamentarismo multinivel y relaciones intergubernamentales horizontales», *Representación política y parlamentarismo multinivel* (M^a. J. Ridaura Martínez, ed.). Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, pp. 141-160.
- SÁNCHEZ NAVARRO, Á. «Artículo 145. Convenios entre comunidades autónomas». *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (Ó. Alzaga Villaamil, dir.). Madrid: Cortes Generales-Edersa, 1999, tomo XI, pp. 73-108.

- SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización y cooperación*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1984.
- TAJADURA TEJADA, J. «Los convenios de cooperación entre comunidades autónomas: marco normativo y propuestas de reforma». *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 11 (2010), pp. 206-254.
- TRUJILLO FERNÁNDEZ, G. «Artículo 145». *Constitución Española. Edición comentada*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1979, pp. 294-295.

EL WEB SOBRE ELECCIONS I DEBATS D'INVESTIDURA EN ELS PARLAMENTS AUTONÒMICS DE L'ESTAT ESPANYOL (1980-2018¹)

EDUARD DEL VALLE PÉREZ, RAFEL PUIGSERVER POU,

SEBASTIÀ SERRA BUSQUETS

Universitat de les Illes Balears

El web sobre *Eleccions i debats d'investidura en els parlaments autonòmics de l'Estat espanyol (1980-2018)*, en el si de la Biblioteca Digital de les Illes Balears (<http://ibdigital.uib.cat>), és el fruit de més de deu anys de recerca i de recerca duta a terme en el marc del Grup d'Estudi de la Cultura, la Societat i la Política al món contemporani de la Universitat de les Illes Balears.

El web té el seu origen en la recerca que el professor Sebastià Serra Busquets va realitzar amb motiu de la seva habilitació com a catedràtic d'Història contemporània a partir de novembre de 2003 i acabada ja començat el 2004.

Aquell treball de recerca tenia diversos objectius avui encara ben vigents i en aquest sentit completats. El primer era apropar-nos al coneixement dels debats d'investidura que s'havien realitzat en els parlaments de les diverses autonomies des de 1980 fins al 2003, encara que avui es puguin consultar fins a l'any 2018, després de les pertinents actualitzacions tant dels processos electorals com dels debats d'investidura.

Els debats analitzats són tots els que han tingut lloc en les comunitats autònomes que van accedir a l'autonomia per l'art. 143 de la Constitució

¹ La ponència presentada el dia 8 de setembre de 2016 feia referència a eleccions i debats d'investidura entre 1980 i 2015. En el moment de fer la publicació hem pensat que seria oportú incloure eleccions i debats d'investidura dels anys 2016 i 2017, donat que el web que es va presentar s'ha actualitzat fins el moment present.

entre 1983 i 2015 i els de les comunitats autònomes que van accedir a l'autonomia per l'art. 151 de la Constitució fins al 2018. L'acostament als debats i la seva consulta s'ha realitzat en base a localitzar en una primera etapa la documentació a les biblioteques, arxius i centres de documentació dels Parlaments, i en una segona fase també a la consulta de les pàgines web dels diversos parlaments.

El segon objectiu fou recopilar i analitzar els resultats electorals de les diferents eleccions per triar diputats dels parlaments autonòmics amb precisió. Pel que fa als sistemes electorals s'han de consultar les diferents lleis i les seves interpretacions².

El tercer objectiu fou presentar en dos CD-ROM i còpia en paper, els debats d'investidura en els parlaments de les comunitats autònomes des de 1980 fins al 2003, avui disponibles en aquesta versió web en format digital, la qual ja era fa dotze anys un dels objectius a treballar: la possibilitat que els debats d'investidura puguin ser consultats a través de la pàgina web de la nostra Universitat o d'una altra institució per facilitar la tasca d'investigadors i satisfer així una informació general.

D'aquells CD-ROM que tractaven l'etapa cronològica de 1980 fins a 2003 hem passat a l'actual pàgina web: <http://ibdigital.uib.cat>.

ELS DEBATS D'INVESTIDURA I LES COMUNITATS AUTÒNOMES DE L'ESTAT ESPANYOL

El model d'Estat basat en les comunitats autònomes s'ha reconegut com inèdit i fins i tot amb caràcter d'excepcionalitat a l'Estat espanyol. El canvi constitucional que es concretava té una transcendència important, però cal recordar els esforços anteriors de distribució del poder en el conjunt de l'Estat. L'Espanya de l'Estat de les Autonomies representa una solució nova a un problema anterior.

En el transcurs dels anys que van des de l'aprovació de la Constitució de 1978, han sorgit nous problemes, nous debats polítics i molta retòrica.

L'Estat de les Autonomies va néixer d'un pacte d'estat que pretenia harmonitzar interessos legítims dins d'una comunitat política única, encara que paral·lelament s'anaren succeint i renovant una sèrie de problemàtiques a causa de la seva instauració, i el fet que l'Estat de les Autonomies es

² OLIVER ARAUJO, J. *Los sistemas electorales autonómicos*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2011.

concretés després de la Guerra Civil i la dictadura franquista, lògicament marca unes dinàmiques molt específiques.

Durant la transició espanyola, els partidaris de la democràcia coincidien en gran part del conjunt d'Espanya en què l'Estat centralista, que havia estat objecte de múltiples crítiques per ineficàcia, corrupció..., havia de ser substituït per un Estat en el qual la descentralització fos real i eficaç, encara que el més important era la mobilització política, social i cultural relacionada amb la democràcia i la formació d'aquestes autonomies.

La forta identificació del franquisme amb el nacionalisme espanyol, afavorí al nostre parer el sorgiment de l'Estat de les Autonomies, i la seva tasca de construcció era difícil, complexa i en l'actualitat no està acabada.

No obstant això, partim de la base que l'Estat de les Autonomies, encara que inacabat si que està consolidat, i que ha estat objecte d'ampli debat historiogràfic tant des de la ciència política, el dret públic i la sociologia. En aquest sentit, hem de destacar la necessitat de realitzar els estudis històrics des d'una perspectiva interdisciplinària on el dret públic, la ciència política i la sociologia, tinguin una interrelació amb el procés històric, amb la història en general.

Coneixem la tasca realitzada per sociòlegs i politòlegs, que bàsicament a través del Centre d'Investigacions Sociològiques-CIS, han anat investigant i publicant sobre diversos aspectes dels vint anys d'història de les Autonomies a partir de l'anomenat Equip de Rendiment Autòmic. Les tasques d'aquest equip s'han concretat en els treballs publicats sota la direcció de Joan Subirats i Raquel Gallego.

Alhora, coneixem els treballs que elabora anualment l'Institut de Dret Públic de Barcelona i que s'han publicat des de finals dels anys vuitanta fins a l'actualitat, dirigits durant més de deu anys pel professor de Dret Constitucional Eliseo Aja i en l'actualitat pel professor de Dret Administratiu Joaquín Tornos.

Són importants també els informes de la Fundació Pi i Sunyer sobre Comunitats Autònomes a partir dels anys noranta.

Igualment destaquen els estudis sobre activitat de Parlaments Autònoms que realitzen bàsicament politòlegs integrats en l'Equip de Rendiment Autòmic (ERA), amb la coordinació de la professora de Ciències Polítiques, Lourdes López Nieto, i el treball de Rendiment Institucional i Eficàcia Parlamentària del professor de dret Constitucional Antonio Porrás Nadales. Un conjunt d'estudis que també cal citar des de les expectatives diverses són

els treballs d'Andrés de Blas Guerrero, que ens ha presentat un conjunt d'aportacions més properes al terreny de la Filosofia Política.

L'Associació Espanyola de Lletrats de Parlaments (AELPA) realitza una important funció que engloba les jornades realitzades fins al moment i publicacions, on l'aportació de nous coneixements i debats sobre el funcionament dels parlaments, la seva naturalesa, la relació entre Parlament i opinió pública, el control del Govern, sobre el Senat com a Cambra de representació territorial i sobre el futur de l'Estat autònom han aportat importants coneixements i punts de vista.

És significatiu ressenyar els treballs realitzats i les publicacions de diferents organismes institucionals. Els Instituts d'Estudis Autònoms i els Consells Consultius, amb diferents denominacions, i els propis Parlaments de les diverses comunitats autònomes ens han aportat diferents investigacions. Des de departaments universitaris de dret públic, història contemporània, sociologia, hisenda pública,... s'han desenvolupat i se desenvolupen àmplies recerques.

Cal destacar també que un gran nombre de comunitats autònomes publiquen revistes especialitzades d'Administració Pública. En aquest sentit cal destacar les del País Basc, Catalunya, Galícia, Andalusia, el País Valencià, Aragó i Castella la Manxa; totes elles de consolidada trajectòria i professionalitat.

En el terreny de la historiografia, moltes han estat les aportacions dels últims anys referides a la transició democràtica, a la temàtica dels nacionalismes i regionalismes i al propi Estat de les autonomies.

Les aportacions des de la Història Contemporània són fonamentals. S'ha procurat en la bibliografia seleccionar les cites més significatives prenent com a referència tres plans. D'una banda, la perspectiva general d'Espanya, en segon lloc des de l'òptica de les nacionalitats i regions (fins i tot des de les perspectives locals), i finalment una visió globalitzadora a través de la Unió Europea.

La bibliografia que es presenta al web de la Biblioteca Digital de les Illes Balears inclou un apartat de bibliografia específica de cada una de les comunitats autònomes i una bibliografia general. S'han seleccionat publicacions des de diverses perspectives de les ciències humanes i socials.

LES FONTS UTILITZADES

Les fonts utilitzades han estat de diversa índole. D'una banda, les fonts electorals s'han circumscrit als documents que hem consultat en els diferents parlaments a través de les seves pàgines web, en ocasions sol·licitant documentació escrita, per correu o per fax, i en ocasions amb comunicació directa, per bé que en els darrers anys, els webs institucionals dels parlaments han millorat considerablement en transparència i transferència del coneixement.

Les fonts electorals que es consultaren en un primer moment i després en la posterior actualització, procedeixen de les Juntes Electorals. Aquesta documentació ens permet oferir una informació concreta, precisa i exhaustiva des de 1980 fins al 2018. D'aquesta manera i fruit de la recerca i de la combinació de dades podem oferir les consultes electorals, l'índex de participació, el nombre de vots, els escons i la proporció de vots obtinguts.

Dels processos electorals hi ha una extensa bibliografia. En moltes ocasions s'han consultat treballs monogràfics o treballs des de la perspectiva general com els que ha promogut el Centre d'Investigacions Sociològiques-CIS, l'equip d'anàlisi electoral de la Universitat Autònoma de Barcelona, i les institucions parlamentàries, governs i universitats en general.

El segon bloc de fonts consultades són els Diaris de Sessions dels parlaments. La tasca ha estat àrdua i hem de ressaltar que encara que ens trobem amb la implantació de les noves tecnologies en totes les institucions, hem hagut d'acudir als mètodes tradicionals a la primera etapa, com són el correu postal, la visita personal, el fax,... per anar completant tots els debats d'investidura de les comunitats autònomes des de 1980 fins al 2018, una tasca realitzada conjuntament amb Xavier Jiménez González i Rafel Puigserver Pou.

Després de la tasca que ha significat la recopilació d'aquests debats, no podem menys que agrair al personal dels disset parlaments als quals hem acudit la seva col·laboració; així com també a la unitat de Digitalització i Accés Obert, del Servei de Biblioteca i Documentació de la Universitat de les Illes Balears, amb Eduard del Valle al capdavant del projecte de restauració digital, digitalització en alguns casos i creació i actualització de la pàgina web.

El projecte de continuació d'aquesta base de dades és anar actualitzant els debats d'investidura i els resultats electorals que s'aniran produint, i al mateix temps també pretenem connectar la nostra futura pàgina web amb

altres per oferir un altre tipus d'informacions que permetin el seguiment de les polítiques i de les activitats de les diverses comunitats autònomes.

La importància dels debats d'investidura, i molt singularment el discurs d'investidura del candidat, pensem que s'ha de reflectir atès que representa el compromís adquirit davant la representació de la societat. Aquest compromís pot coincidir, en un grau o en un altre, respecte al programa electoral del partit polític pel qual ha estat candidat. D'altra banda, permet poder ser avaluat pel que fa al grau de compliment i a les característiques de l'acció de Govern. També, entenem que és de gran importància en els debats d'investidura, la relació que es pot establir entre el que serà president de la Comunitat, la Mesa del Parlament i la presidència d'aquest organisme.

La consulta que hem realitzat de les fonts parlamentàries s'ha circumscrit fonamentalment als Diaris de Sessions, un factor que ens ha permès valorar el balanç de les actuacions governamentals i de la problemàtica dels Parlaments a l'hora de poder plantejar un control de l'Executiu eficaç, d'incidir en la transparència i en l'eficàcia de l'administració a l'hora de percebre els avenços del benestar social i de la qualitat de vida.

Un altre tipus de fonts que hem consultat, sense pretendre ser exhaustius, fan referència a les persones relacionades amb l'administració, concretament Presidents de Comunitats Autònomes i Presidents de Parlaments.

La bibliografia que presentam, donada l'amplitud del tema, serà exhaustiva encara que ni molt menys completa. S'ha pretès oferir una bibliografia que va des de la història fins a la sociologia, la ciència política i el dret públic. Presentem una bibliografia que tracta de les comunitats autònomes, de l'Estat espanyol, i en alguns casos de la Unió Europea i d'altres realitats parlamentàries, que ens ofereixen aspectes importants per als nostres anàlisis. Els documents diversos, les fonts en general i les bibliografies d'altres realitats parlamentàries també són de gran utilitat.

Cal assenyalar les dificultats existents a l'hora de poder consultar les publicacions específiques de les institucions assenyalades. Hem acudit a biblioteques i serveis de documentació de parlaments, i com a lloc més idoni, a alguns Instituts d'Estudis Autònomic o de Consells Consultius i afortunadament, els serveis de préstec interbibliotecari de la universitat han estat eficaços. No és fàcil consultar a les institucions estatals moltes de les aportacions documentals o bibliogràfiques de cada autonomia.

Per a la bibliografia específica que presentam de cada comunitat autònoma i per a la general, i per a la tasca d'actualització, hem comptat amb

el Servei de Documentació de la Universitat de les Illes Balears i amb l'esmentat servei de préstec interbibliotecari. Hem col·laborat conjuntament amb tècnics d'aquests serveis com Xavier Jiménez González i Miquel Àngel Serra Roca.

A partir de la consulta d'aquests debats d'investidura i dels resultats electorals els investigadors socials poden plantejar-se noves recerques i anàlisis, com l'evolució que ha patit la societat des dels moments de grans esperances i il·lusions amb l'inici de l'Autonomia (que coincideix amb el final de la transició); fins moments de retrocés en aquesta il·lusió. Les polítiques neocentralitzadores que s'han donat per part dels governs de l'Estat en distintes etapes i circumstàncies, també cal que siguin analitzades. L'anàlisi de la participació ciutadana i de la transparència dels parlaments és un altre dels temes centrals.

Però no són les úniques recerques possibles. Les iniciatives legislatives populars, les sindicatures de comptes, o les figures que anomenaríem "síndic de greuges", "defensors del poble", amb diferents accepcions, són aspectes centrals a l'hora de la interrelació entre la ciutadania i l'activitat parlamentària del sistema autonòmic.

La relació entre el sistema autonòmic i la conjuntura econòmica dels anys vuitanta i la seva posterior evolució, les crisis econòmiques, les problemàtiques socials, podien marcar en moltes ocasions el debat parlamentari i les prioritats d'actuació dels governs. La implicació de les institucions autonòmiques amb els moments de major crisi econòmica i la seva col·laboració amb l'Estat, marcaria una altra casuística important.

Un altre objecte d'estudi pot ser la interrelació entre els discursos d'investidura, i en general amb tot el debat, amb les polítiques de la Unió Europea i molt concretament amb els programes europeus, o el conjunt d'iniciatives importants des de les comunitats autònomes cap a les institucions de la Unió Europea.

Els conflictes de competències de les comunitats autònomes i l'Estat, el paper del Tribunal Constitucional en els recursos d'inconstitucionalitat i el seu referent en els debats d'investidura, l'organització d'una administració moderna i eficaç i la reforma de l'administració, és un altre dels grans temes del procés autonòmic enunciat en moltes ocasions, i amb resultats molt dispers, i que també es pots analitzar des dels debats d'investidura.

Els objectius de benestar social i qualitat de vida, són grans qüestions que es poden analitzar amb rigor a partir de les legislatures autonòmiques i dels mecanismes de transferències de competències de l'Estat a les comunitats

autònomes. Els debats d'investidura són molt important en aquest sentit, i la diversitat que presenten és prou significativa.

Un altre tema central és el de la finançament de les comunitats autònomes, i el de la fiscalitat en general també és un dels temes centrals dels debats d'investidura. A cada debat d'investidura es veuen aportacions importants respecte a la defensa del territori, al medi ambient i la defensa de la identitat en general.

Una altre dels temes a treballar i analitzar és la percepció que existia i la seva evolució a Espanya respecte a les identitats i al pluralisme, i en aquest sentit es pot aprofundir en les llengües i cultures diverses que hi ha a l'Estat. L'evolució de la descentralització, els plantejaments d'Estat plurinacional, les propostes d'asimetria federal o de federalisme, les propostes de sobiranes compartides, les propostes d'"Estat regional estricte", el neocentralisme i l'independentisme en el context de la demanda autonòmica de la societat, poden permetre als investigadors plantejar-se hipòtesis que van en la línia de la vitalitat del procés autonòmic.

Finalment, la vocació d'autogovern i les pròpies capacitats i la relació entre societat i institucions, marquen altres hipòtesis i les podem relacionar amb els partits polítics i amb la seva estructura organitzativa, la formació de quadres polítics, els lideratges, els problemes dels partits i la seva evolució, la dinàmica dels partits estatals, nacionalistes i regionalistes.

A MODE DE CONCLUSIÓ

Els temes centrals de les diverses legislatures polítiques, tant socials com econòmics, i les implicacions d'altres administracions amb aquests temes ens assenyalen diverses possibilitats de recerques de futur.

En general, volíem una eina on es pogués contribuir al treball des de la Història Política amb les perspectives habituals de l'anomenada Història del Temps Present. És evident però, que trascendim a través dels debats d'investidura i de l'anàlisi dels processos electorals de la Història política i podem tractar Història cultural, social i econòmica.

Aquesta pàgina web, presentada en el marc del *68è Congrés de la Comissió Internacional per a l'estudi de la Història de les Institucions Representatives i Parlamentàries*, vol ser la contribució a la transferència del coneixement que es fa des del nostre grup de recerca de les investigacions que duim a terme, des de la voluntat que sigui una eina de consulta i font i el

compromís que s'anirà actualitzant a mesura que els diversos parlaments celebrin les eleccions i els debats d'investidura.

BIBLIOGRAFIA

Pel que fa a la bibliografia, remetem al web <http://ibdigital.uib.cat>.

En aquest sentit, també volem proposar que les persones que coneguin aportacions no referenciades ens les comuniquin al correu cedocuib@gmail.com.

ESTADO Y PODER LOCAL. PALMA 1860-1870

PERE SALAS VIVES

Universitat de les Illes Balears

Las relaciones entre el poder local y el Estado se han presentado normalmente como antagónicas. El gobierno central es entendido como una forma de dominio externo sobre la localidad, en detrimento de agentes cuya fuente de poder surge del interior de la propia comunidad.¹ Además, sería el único factor nacionalización, siguiendo la famosa acepción de Eugen Weber.² Lógicamente, en este modelo, el poder local, incluso el representado por el municipio, no puede ser más que reactivo, cuando no una forma de corrupción de la acción estatal.

Ahora bien, sin abandonar totalmente esta acepción, partimos de la idea de que el Estado, según Pierre Bourdieu, es un campo de poder en lugar de un bloque compacto, en la que compiten formas de capital específicas e instituciones y organismos diversos.³ Por tanto, la creación y fortalecimiento del Estado-nación y el poder local pueden retroalimentarse. A su vez, los procesos de nacionalización no tienen por qué ser únicamente

¹ No cabe decir que esta acepción de poder deriva de la famosa definición de Max Weber como capacidad de imponer la voluntad, en una determinada relación social y el Estado moderno la única instancia con capacidad para asumir un poder soberano y por tanto de imponer su voluntad WEBER, M. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica, 1964.

² WEBER, E. *Peasants into Frenchmen. The modernization of rural France, 1870-1914*. Stanford: Stanford University Press, 1976. Incluso para Charles TILLY, C. *Democracia*. Madrid: Akal, 2010, p. 112, un Estado de este tipo implica una institución que ofrezca garantías de cumplimiento de las demandas colectivas de los ciudadanos. Es decir, con capacidad suficiente para que sus agentes puedan alterar la distribución de los recursos no estatales, así como las relaciones, actividades y conexiones interpersonales existentes.

³ BOURDIEU, P. *Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992)*. Barcelona: Anagrama, 2014, pp. 36-40.

unidireccionales con origen en el gobierno central, sino que pueden disponer de agentes locales que creen nación y estado desde la periferia.⁴ Aunque también porque en la época contemporánea, la acción estatal no es solo la que organiza y coordina el gobierno central directamente, sino también aquella articulada en torno a la provincia, es decir, a cargo de la Diputación provincial y, sobre todo, los ayuntamientos.⁵

Siguiendo estas premisas el objetivo de nuestra comunicación será el análisis de las relaciones entre los poderes locales de Palma y el gobierno central durante el último estadio del reinado de Isabel II, cuando se implanta en el territorio el modelo de Estado creado por los moderados. Este estaba caracterizado por su centralismo, dependencia jerárquica institucional y voluntad uniformizadora, pero a su vez liberal y representativo.⁶ Este período incluye la larga década iniciada con los intentos nacionalizadores de O'Donnell a finales de 1850, hasta la revolución de 1868, cuando aparentemente se intentó implantar un nuevo Estado descentralizado.

Las fuentes utilizadas han sido básicamente las actas municipales del Ayuntamiento de Palma que han sido vaciadas sistemáticamente durante

⁴ En los últimos años la bibliografía que se alinea con esta postura es relativamente numerosa. A título de ejemplo, ARCHILÉS CARDONA, F. “‘Hacer región es hacer patria’. La región en el imaginario de la nación española de la Restauración”. *Ayer*, núm. 64 (2006), pp. 121-147 o MOLINA APARICIO, F. “¿Realmente la nación vino a los campesinos? Peasants into Frenchmen y el ‘debate Weber’ en Francia y España”. *Historia Social*, núm. 62 (2008), pp. 79-102, en buena parte seguidores de las tesis de AGULHON, M. “Les associations depuis le début du XIXe siècle”, en Maurice Agulhon y Bodiguel, Maryvonne (eds.), *Les associations au village*. Le Paradou: Actes Sud, 1981, pp. 9-38 o de CONFINO, A. *The Nation as a Local Metaphor: Württemberg, Imperial Germany and National Memory, 1871-1918*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1997.

⁵ MORAL RUÍZ, J. del “Las funciones del Estado y la articulación del territorio nacional: símbolos, administración pública y servicios”, en Joaquín Del Moral Ruíz, Pro Ruiz, Juan y Suárez Bilbao, Fernando (eds.), *Estado y territorio en España, 1820-1930. La formación del paisaje nacional*. Madrid: Los libros de la Catarata, 2007, pp. 17-358.

⁶ Esta definición del Estado español decimonónico se basa en los postulados de Javier MORENO LUZÓN, J. (ed.) *Construir España. Nacionalismo español y procesos de nacionalización*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007; CALATAYUD, S., MILLÁN, J. y CRUZ ROMEO, M. (eds.) *Estado y periferias en la España del siglo XIX. Nuevos enfoques*. València: Publicacions de la Universitat de València, 2009 o QUIROGA FERNÁNDEZ DE SOTO, A. “Les tres esferes. Cap a un model de la nacionalització a Espanya”. *Segle XX. Revista catalana d’història*, núm. 4 (2011), pp. 143-160.

todos estos años, la prensa del momento y, en menor medida, diversos informes o memorias de personajes representativos.

I. UNA NACIONALIZACIÓN NO TAN DÉBIL

A mediados de siglo XIX Palma y el conjunto de la isla, dieron muestras de haber avanzado de forma muy convincente en el proceso de nacionalización española, en el cual estaban implicadas todas las principales tendencias políticas del momento: moderados, unionistas y progresistas.⁷ Nada es más evidente en este sentido que la aceptación entusiasta de la llamada Guerra de África iniciada precisamente el 22 de octubre de 1859 por parte de las autoridades municipales encabezadas por el alcalde Antoni María Dameto, situado en la órbita del moderantismo, y la minoría progresista; además de la prensa afín a esta ideología, caso de *El Isleño*. Por ejemplo, el 21 de octubre, antes de la declaración oficial, este medio exhortaba a los mallorquines a preparar perros de presa para ayudar a los soldados. Estas muestras nacionalistas no solo se mantuvieron durante el conflicto sino que aumentaron de forma consensuada a medida que la victoria se decantaba de parte española. La toma de Tetuán, la firma de la paz de Wad Ras el 26 de abril de 1860 y el retorno de las tropas expedicionarias a sus cuarteles de Mallorca el 15 de mayo contaron con verdaderos baños de masas en Palma y en otros puntos de Mallorca.⁸

Esta actitud se repitió con motivo de la llegada de la reina en septiembre del mismo año. El ayuntamiento pidió un impresionante préstamo de 200.000 reales de vellón para hacer frente a los gastos extraordinarios que supuso el recibimiento, aunque lo más llamativo fue que el consistorio tuvo que salvar

⁷ El fervor nacionalista español que desató la primera guerra de Marruecos (1859-1860) fue general en toda la geografía española. Véase, entre otros, BACHOUD, A. *Los españoles ante las campañas de Marruecos*. Madrid: 1983; INAREJOS MUÑOZ, J. A. *Intervenciones coloniales y nacionalismo español. La política exterior de la Unión Liberal y sus vínculos con la Francia de Napoleón III (1856-1868)*. Madrid: Sílex, 2010 o SALGUES, M. *Teatro patriótico y nacionalismo en España: 1859-1900*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010.

⁸ El fervor nacionalista desatado por la primera guerra de Marruecos en Mallorca ha sido poco tratado por la historiografía mallorquina, si bien ya fue puesto de manifiesto por FULLANA PUIGSERVER, P. *Història de la Congregació de les Filles de la Misericòrdia (1856-1921)*. Palma de Mallorca: Lleonard Muntaner, 2003.

las reticencias del propio gobernador para proceder de esta forma.⁹ Debemos entender esta estrategia como una inversión y no como un despilfarro, visto en el contexto de la época. En el sentido de fortalecer los vínculos con el gobierno central por parte de las autoridades municipales que habría de reportar beneficios para la comunidad en forma de inversiones materiales y en la promoción personal de estas.

Ya sea por estos motivos de tipo material como por un verdadero sentimiento identitario, la preparación de la visita, incluido su elevado presupuesto, se realizó de forma consensuada y unánime, tanto entre los regidores como en la prensa. No contentos con este proceder, el Ayuntamiento y la Diputación se pusieron de acuerdo para erigir un monumento que conmemorase permanentemente la magna visita.¹⁰ Igualmente, todas las autoridades, pero especialmente el Ayuntamiento presidido por el alcalde progresista Mariano de Quintana, celebraron el primer aniversario de la toma de Tetuán el mes de febrero de 1861.¹¹

Lógicamente, las autoridades municipales continúan celebrando todas las efemérides reales, tales como embarazos de la reina, alumbramiento de los príncipes e infantes, defunción de miembros de la familia real o la resolución de atentados u otros percances.¹² Es más, en 1867 los concejales no dudaron en elevar “una respetuosa esposicion á S. M. la Reyna N. S. ofreciendola el sincero homenaje de su adesion y lealtad hacia su augusta persona con motivo de las calumnias y falcedades publicas en algunos periodicos estrangeros; como asi lo habia hecho la Diputacion provincial y el Consejo de provincia”. El texto, como no podía ser de otra forma, es todo un alegato patriótico:

⁹ AMPa (Archivo Municipal de Palma)-Actas Municipales-AH-2153/1, 28-8-1860; 21-9-1860 o 4-9-1860 entre otros.

¹⁰ La primera noticia al respecto se produce en la sesión municipal de 6 de septiembre de 1860 (AMPa-Actas Municipales-AH-2153/1) y día 12 ya se colocó la primera piedra, aunque el monumento no fue inaugurado hasta 1863.

¹¹ AMPa-Actas Municipales-AH-2153/2, 1-2-1861.

¹² De esta forma, el Ayuntamiento asistió al Te-Deum celebrado el mes de junio de 1861 en honor al nacimiento de una de las infantas (AMPa-Actas Municipales-AH-2153/2) o en la sesión de 8 de octubre de 1866 se elevó una felicitación a la reina con motivo de su aniversario (AMPa-Actas Municipales-AH-2154/2, 8-10-1866). En fin, el Ayuntamiento envió, como era costumbre, una representación a capitania general y al Te-Deum de la Catedral el 19 de noviembre de 1867 por ser el día de la Reina (AMPa-Actas Municipales-AH-2154/3, 18-11-1867).

“... con la indignacion que debe sentir todo buen español deprimidos y vulnerados en escritos estrangeros objetos tan queridos como el nombre de su magnanima Reyna y el sagrado deposito de sus veneradas instituciones. Esta corporacion aunque persuadida de que semejante obra de difamacion y maledicencia ha de estrellarse contra la firmísima base de amor que sostiene el Trono de V. M., siente en su hidalguia la necesidad de elevar en tales momentos su voz hasta el solio que ocupa su Soberana, para espresar cuanto ese amor se acrisola ante aquella nefanda obra, y si V. M. acoje benevola y bondadosa como siempre acostumbra, la espresion sincera de los sentimientos de fidelidad de estos sus subditos, aumentará el cumulo de sus bondades para con el pueblo Palmesano, y éste verá multiplicados los motivos de su gratitud”.¹³

Curiosamente, durante los pronunciamientos o periodos revolucionarios las muestras de adhesión al gobierno central por parte del mismo Ayuntamiento continúan siendo explícitas, aunque los símbolos cambien. De esta forma, si en febrero de 1855 el consistorio acordó solemnizar el día de San Baldomero, en honor al General Espartero, previamente declarado hijo adoptivo de Palma, en 1869 el pleno aceptó la propuesta de la “Comision de Festejos”, de hacer lo propio con el aniversario “de la Revolución Gloriosa de día 29. Para ello se acordó adornar e iluminar la fachada del Ayuntamiento, al tiempo que se invitaba al vecindario a seguir el ejemplo en sus casas”.¹⁴ En definitiva, se cambiaba la realeza por un nuevo imaginario de España, que incluía desde los políticos estales más característicos de cada período o conceptos más abstractos como los de Constitución y, más tarde, de República.

Por último, no debemos obviar que en esta misma época se produjo un primer nomenclátor de las calles de la ciudad llevado a término entre 1863 y 1866 realizado por iniciativa estatal pero con libertad del municipio para elegir los topónimos urbanos. Así, por una parte permaneció buena parte de les denominaciones tradicionales, muchas de ellas orales, del callejero urbano pero ahora traducidas al castellano y con la incorporación de nuevos nombres claramente estatales.¹⁵

¹³ AMPa-Actas Municipales-AH-2154/3, 22-3-1867.

¹⁴ AMPa-Actas Municipales-AH-2151/2, 21-2-1855 i AMPa-Actas Municipales-AH-2155/2, 24-9-1869.

¹⁵ SALAS VIVES, P. “La nación en la calle Toponimia urbana y liberalismo en la Mallorca rural (1850-1924)”, en Teresa María Ortega López y Arco Blanco, Miguel

II. ¿SERVICIOS MUNICIPALES O ESTATALES?

Al mismo tiempo que el Estado y el municipio llevaban a cabo un proceso de nacionalización explícita, se desarrollaba una administración pública que, entre otras funciones, contribuirá de forma aún más eficaz a interiorizar la abstracción de la nación española, primero entre las élites y después para el conjunto de la población.¹⁶ Pero lo más interesante para este trabajo, es que la conocida debilidad del Estado central era suplida por el municipio que actuaba por cuenta de aquel. De hecho, la administración local, en buena medida, no dejaba de ser una delegación del Estado sobre el territorio tanto en el plano legal como de facto, especialmente en lo que atañe a la figura del Alcalde.¹⁷ Es interesante remarcar que no se trataba tanto de una excepcionalidad del caso español como de una característica del Estado liberal en esta época en el contexto europeo, según apunta Michael Mann¹⁸

Precisamente, el Ayuntamiento de Palma incrementará de forma evidente su implicación en la ciudadanía, tanto en materia de deberes como de derechos. En este último sentido destaca el incremento en las actuaciones sobre el urbanismo de la ciudad, en la beneficencia pública -llevada a término conjuntamente con la diputación-, en la preservación de un estado saludable de la población y en el de la educación, que incluía la alfabetización en castellano y los valores históricos y geográficos considerados genuinamente españoles.¹⁹

Ángel de (eds.), *Claves del mundo contemporáneo, debate e investigación: Actas del XI Congreso de la Asociación de la Historia Contemporánea*. Granada: Comares, 2013.

¹⁶ Evidentemente seguimos en este punto los postulados de BILLIG, M. *Banal nationalism*. Londres: SAGE, 1995.

¹⁷ Además del clásico de CASTRO, C. de *La Revolución Liberal y los municipios españoles (1812-1868)*. Madrid: Alianza, 1979 véase CARASA SOTO, P. "Los poderes municipales en relación con el Estado y el cambio social en Castilla", en Pedro Carasa Soto (ed.), *Ayuntamiento, Estado y Sociedad. Los poderes municipales en la España Contemporánea*. Valladolid: Ayuntamiento de Valladolid - Instituto de Historia "Simancas", 2000, pp. 169-197 o MORAL RUÍZ "Las funciones del Estado y la articulación del territorio nacional...".

¹⁸ MANN, M. *Las fuentes del poder social, II, 1760-1914*. Madrid: Alianza, 1997, p. 612.

¹⁹ Para todo lo relativo a la beneficencia véase SALAS VIVES, P. "La beneficència i l'assistència social a Mallorca en el marc de l'Estat liberal", en Aina Pascual (ed.), *De la beneficència a l'Estat del Benestar. Història dels serveis socials a Mallorca (s. XVI-XX)*. Palma de Mallorca: Consell de Mallorca, 2010, pp. 51-129, mientras que la implicación del municipio en la preservación de la sanidad está ampliamente

Mientras que en el campo de los deberes, será el propio ayuntamiento quien se encargará de la extracción de los recursos de la población, tanto monetarios como humanos, necesarios para sufragar esta misma administración, como veremos en un posterior apartado, así como de vigilarla, castigar-la y disciplinar-la.²⁰

Quizás una de las novedades más características del período estudiado sea la elaboración de una estadística cada vez más estandarizada que posibilitó la creación de los primeros censos nacionales. Como afirma Lutz Raphael, la estadística en la segunda mitad de siglo se identifica únicamente con el Estado al que sirve y lo fortalece.²¹ Bourdieu incluso llega a calificarla como el instrumento por excelencia de aquel, ya que permite totalizar la información generada por otros sujetos (ya sean individuos, localidades o instituciones privadas).²² Pero como en tantos quehaceres de la administración de esta época, en toda Europa la elaboración de las estadísticas depende de las autoridades locales, especialmente de los ayuntamientos que ya habían desarrollado sus propios censos, los padrones de población.

Por supuesto en Mallorca el proceso seguido fue el mismo. Inicialmente Palma fue una de las primeras ciudades donde se llevaron a término unos primeros registros civiles de nacimientos, defunciones y matrimonios, aunque sólo en 1863 se normalizó su realización.²³ Tanto fue así que en febrero de 1867 se acordó la contratación de personal con dedicación exclusiva para

demostrada en MOLL BLANES, I., [et al.] *La lluita per la vida. Administració, medicina i reforma sanitària (Mallorca 1820-1923)*. Pollença: Gall Editor, 2014.

²⁰ Para el desarrollo de esta visión foucaultiana de la administración pública SALAS VIVES, P. "El delito de ser miserable. Seguridad pública e higiene en Palma 1852-1868", *XIII Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea: 'La Historia, lost in translation?'*, Asociación de Historia Contemporánea - Universidad de Castilla la Mancha, Albacete, 2016.

²¹ RAPHAEL, L. *Ley y orden. Dominación mediante la administración en el siglo XIX*. Madrid: Siglo XXI, 2008, pp. 75-76.

²² BOURDIEU, P. *Sobre el Estado...*, p. 295.

²³ Así, en 1851 el servicio ya estaba en funcionamiento si bien de forma precaria al no contar con la colaboración de las parroquias de la ciudad. En 1854 aún se encareció al Obispo para que diese las oportunas órdenes a los "Domeros, Curas Parrocos y Vicarios in Capite de esta Ciudad y su término, incluso el Director de Espositos remitan mensualmente las notas de nacidos, casados y muertos" (para este tema véase AMPA-Actas Municipales-AH-2151/1, 18-7-1851; AH-2151/2, 13-1-1854 y AH-2153/4, 23-1-1863).

este cometido. Además, desde principios de siglo se elaboraban padrones de población municipales para determinar el número de habitantes de la ciudad.²⁴ El entrecruzamiento de datos de población dinámicos (nacimientos y defunciones) con el padrón podía resultar clave para una primera aproximación a la demografía de las ciudades, pero también para proceder a los sorteos de jóvenes en edad de alistarse en el ejército. La elaboración de estadísticas locales también es un instrumento fiscal para el gobierno central, ya que resultaban un elemento indispensable para repartir las cuotas impositivas.

Una colaboración más explícita aún en esta materia pudo observarse en la elaboración de los primeros censos estatales de 1857 y 1860. De hecho, fueron los municipios los que en la práctica efectuaron las fichas censales, la recogida de datos y la elaboración de una primera fase estadística siguiendo los dictados, primero, de la Comisión de Estadística General del Reino creada en 1856 y, después, de la Junta General de Estadística. En todo caso, es de destacar que esta colaboración produjo buenos resultados y, por tanto, los primeros censos modernos españoles.

III. EL ESTADO COMO UNA FUENTE DE PODER

Evidentemente el aumento actividades y servicios municipales a cuenta del Estado iba a ofrecer nuevas fuentes y oportunidades de poder a los gestores de la autoridad local. De tal forma que la pretendida dicotomía entre políticos municipales y centrales fue en no pocas ocasiones todo lo contrario.

Es decir, en segundo término, el Estado y su administración periférica, incluida la municipal, se nos aparece como una fuente de poder para determinadas élites urbanas necesitadas de la administración pública para asegurar, y tal vez incrementar, su capacidad económica y complementar su dominio socio-económico con el ejercicio de la autoridad política. En este punto, es muy significativo el comportamiento de la burguesía comercial de Palma y, concretamente, de la familia Estade. Nos lo demuestra el hecho de que justo antes del estallido de la referida guerra de Marruecos, el armador

²⁴ Aunque puede haber recuentos anteriores de número de habitantes, se considera el art. 6 de la Instrucción de 3 de febrero de 1823 el origen de los actuales padrones municipales de población realizados de forma sistemática a partir de esta fecha (GARCÍA PÉREZ, M. S. "El padrón municipal de habitantes: origen, evolución y significado". *Hispania Nova*, núm. 7 (2007), <http://hispanianova.rediris.es>).

José Estade Sabater, inaugurase una nueva línea marítima regular que conectaba, precisamente, Argel con Palma. De hecho, a los comerciantes mallorquines les interesaba, al menos, un norte de África pacificado y si este se encontraba bajo el control español, mucho mejor. Por supuesto, se debieron sentir directamente atacados por la acometida marroquí contra los dominios españoles de Ceuta y Melilla, muy evidente desde los años cuarenta como ha puesto de manifiesto Eloy Martín Corrales.²⁵ En este contexto no es de extrañar que la principal contribución de la Diputación a la campaña militar fueron la cesión de los vapores, *El Mallorquín* y *El Barcelonès*, propiedad de la misma familia Estade. Las razones no pueden ser más explícitas:

“Noble, patriótico y oportuno es el ofrecimiento de los buques de vapor para una provincia que siempre habrá de ver en el comercio marítimo una de sus principales fuentes de riqueza. Quisiéramos pero que los buques fuesen dignos de la provincia que los ofrece y de la nación que los ha de aceptar”.

Lo más interesante es que los réditos para los armadores no hubieron de esperar al final de la guerra, ya que los barcos fueron arrendados por “3.000 duros mensuales”. Lógicamente la Diputación defendía los intereses de la burguesía comercial como un inversión que redundaba en beneficio del conjunto del país. En el propio diario *El Isleño* de 12 de abril de 1860 podemos leer que el objetivo final era atraer inversiones del gobierno central en el puerto de Palma:

“¿Habrá quien dude un instante que el gasto que acaban de hacer estas islas será prodigamente recompensado por el gobierno protector que en breve debe distribuir la enorme suma de mil millones entre los ramos dependientes del ministerio de Fomento?”

Una vez más los intereses locales y los centrales no aparecen enfrentados sino en colaboración. El nacionalismo español, por tanto, no era incompatible con determinados intereses propios de Mallorca, que si bien beneficiaban

²⁵ MARTÍNEZ GALLEGO, F. A. *Conservar progresando: la Unión Liberal (1856-1868)*. València: 2001, pp. 127-131.

más a unos pocos que a la mayoría, podían hacerse pasar por representativos de la comunidad, como es el caso del Puerto de Palma.²⁶

IV. ESTADO Y MUNICIPIO COMO CONFLICTO

Llegados a este punto y destacadas las nuevas posibilidades que se abrían para el poder local su inclusión en la nación, no podemos obviar que este mismo proceso no se produjo sin resistencias. Siguiendo la referencia de Bourdieu, el Estado, con todos sus niveles administrativos y los diversos grupos de intereses que entran en juego, también generó conflictos. Máxime en una época de creación y expansión de un nuevo modelo mucho más intrusivo del centro hacia la periferia. Pero insistamos en que no se trata tanto de una conflictividad entre el poder sobre la localidad y el poder de la localidad representado por el Ayuntamiento o la Diputación, porque en ningún caso se trata de bloques homogéneos permanentemente contrapuestos, sino más bien entre individuos, grupos y facciones que intentan adecuar las instituciones y la acción del Estado a sus intereses, no siempre materiales.

En este punto, la gestión de la fiscalidad y el servicio militar pueden resultar ilustrativas. En ambos casos el ayuntamiento, incluidos sus funcionarios, resulta clave para el Estado. Es el encargado de distribuir los impuestos estatales entre la población y de elegir -sortear- a los soldados. Evidentemente ambos cometidos están íntimamente relacionados con la elaboración de las estadísticas de población y de riqueza -catastros-, como ya hemos puesto de manifiesto. Pero también con la capacidad de recaudación de la institución local. De tal modo que es el Estado el que infiere a las élites locales una nuevo poder de actuación sobre la población y de capacidad de negociación con el propio gobierno central. Es decir negociar un posible conflicto de intereses entre el centro y la periferia, siempre y cuando estén ausentes los presupuestos políticos expresamente prohibidos en el ejercicio de la gestión local.²⁷

²⁶ La relación entre intereses comerciales y la guerra de Marruecos ya fue puesta de manifiesto para el conjunto del Estado por MARTÍNEZ GALLEGO, F. A. *Conservar progresando...*

²⁷ SALAS VIVES, P. *El poder i els poderosos a les viles de Mallorca (1868-1898)*. Palma de Mallorca: Documenta Balear, 1997; PONS ALTÉS, J. M. "Estado y poderes políticos locales en la España de mediados del siglo XIX: La construcción del

Este hecho resulta evidente en el caso de Palma cuando observamos los intentos del Consistorio desde el 14 de febrero de 1861 para cambiar la forma de recaudación del impuesto de consumos y derecho de puertas, que suponía un gasto excesivo sin resultados aparentes. Como era habitual, su actuación se basó en llegar al Ministerio de Hacienda mediante el gobernador y los diputados de Mallorca en las Cortes.²⁸ El 12 de abril de 1862 se empezaron a recoger los frutos de las gestiones realizadas aunque los resultados no fueron óptimos en una primera fase. Los problemas volvieron a agravarse en julio de 1864 a causa de un aumento de la cuota por este concepto exigida por el Gobierno. La solución para el Ayuntamiento no vino hasta el mes de agosto de 1866 cuando el ministerio del ramo autorizó la recaudación por medio del encabezamiento, por el cual se repartía el cupo asignado para la Ciudad entre las familias según su número de miembros. De esta forma, se facilitaba muchísimo la recaudación a cambio de aumentar la presión fiscal sobre las clases más desfavorecidas.²⁹ El 17 de agosto de 1866 el consistorio presidido por el moderado Manuel Mayol aceptó repartir una cuota de 193.490 escudos, considerada excesiva pero preferible al sistema anterior al gravar menos el presupuesto municipal. Tanto fue así que en febrero de 1867 el consistorio se vanagloriaba del aumento de la capacidad extractiva que había conseguido.³⁰ Por tanto, para los políticos locales, en este caso del partido Moderado aunque sin contar con la oposición visible de otros partidos, finalmente lo más importante fue aumentar la recaudación fiscal y no tanto la consecución de una cuota de consumos más baja.

En lo relativo a las quintas la situación fue muy parecida. Por ejemplo, en 1851 el Ayuntamiento elevó una queja al gobernador al no aceptar el cupo de

centralismo bajo los moderados”, en Pedro Carasa Soto (ed.), *Ayuntamiento, Estado y Sociedad. Los poderes municipales en la España contemporánea*. Valladolid: Ayuntamiento de Valladolid - Instituto de Historia “Simancas”, 2000, pp. 29-42, además del clásico de CASTRO, C. *La Revolución Liberal...*

²⁸ AMPa-Actas Municipales-AH-2153/2, 14-2-1861. Incluso el Ayuntamiento intentó enviar comisionados a Madrid para intervenir directamente en el asunto, aunque finalmente esta actuación no pudo realizarse (AMPa-Actas Municipales-AH-2153/2, 22-2-1861 y 1-3-1861).

²⁹ AMPa-Actas Municipales de Palma-AH-2154/2, 18-8-1866 y 17-8-1866 entre otras.

³⁰ El mes de enero la recaudación de consumos había dejado un beneficio neto de 10.500 escudos, que se sumaban a los 42.644 escudos obtenidos durante los últimos 4 meses, precisamente desde la implantación del nuevo sistema (AMPa-Actas Municipales de Palma-AH-2154/3, 4-2-1867).

soldados asignados a Palma, que resultaba muy superior a los 68 que habían correspondido en 1849 cuando el cupo general era el mismo en los dos años, 25.000 hombres. Aunque aquel dio la razón al Ayuntamiento era demasiado tarde para solucionar el problema.³¹ Cuatro años más tarde la petición era para cambiar el sistema de cupo por un reparto vecinal en metálico que después se utilizaría para comprar sustitutos, que tampoco fue aceptado aunque se volvió a insistir en la sesión de 4 de abril de 1856.³²

Pero al margen de estos intentos de paliar la situación creada por el servicio militar obligatorio entre las clases bajas, el Ayuntamiento aparece durante todo el período, e incluso durante la Gloriosa, como un perfecto colaborador del Estado gracias a su estadística perfeccionada y al conocimiento de la realidad demográfica de su término. Es más, por primera vez las élites locales tenían la potestad de dirigir una actuación teóricamente neutra pero que les otorgaba un gran poder simbólico, e incluso real si tenemos en cuenta la utilización con fines clientelares o partidistas de los sorteos. De hecho, en 1866 no faltaron las protestas relativas a la declaración de quintos de aquel año.³³

Durante el sexenio democrático la situación cambió más en apariencia que en la realidad. Efectivamente, los diferentes consistorios abogaron por eliminar la declaración de soldados e incluso en un primer momento se elevó una exposición para abolir las quintas, al tiempo que se daba un voto de gracias al diputado Mariano de Quintana por las gestiones realizadas al respecto en las Cortes.³⁴ Aun así, lo más característico en esta temática fue su adaptación a las exigencias del gobierno central, aceptando la nueva legislación vigente aunque intentando sustituir la declaración de soldados por el pago de un cupo en metálico.³⁵

³¹ AMPa-Actas Municipales de Palma-AH-2151/1, 11-7-1851 y 18-7-1851.

³² AMPa-Actas Municipales de Palma-AH-2151/2, 20-3-1854 y 24-3-1854. En 1856 sí que se consiguió una contribución voluntaria que aportó 1.276 libras que fueron repartidas entre los 28 quintos declarados pobres (AMPa-Actas Municipales de Palma-AH-2152/1, 1-8-1856).

³³ Se trata de un recurso de Ignacio Cortés contra el Ayuntamiento por defectos en el sorteo, que finalmente perdió (AMPa- Actas Municipales de Palma-AH-2154/2, 15-6-1866 y 6-8-1866).

³⁴ AMPa-Actas Municipales de Palma-AH-2155-2, 8-3-1869 y 30-3-1869.

³⁵ Así "que admite desde luego el Ayuntamiento y en su vista acordó que interin las Cortes Constituyentes resuelvan lo que tengan pon conveniente, pase á la Comision de Reemplazos para que lo estudie y proponga el medio como podrá substituirse el cupo que corresponda á esta Ciudad, caso de tener que llevar á efecto la quinta del

Pero en ningún caso encontramos un Consistorio que defendiese el que había sido y continuaba siendo una extendida demanda popular de completa abolición de las quintas. Es decir, las élites locales progresistas o republicanas solamente intentaron influir en la elaboración de una nueva ley que recogiese esta aspiración pero no actuaron, ni pretendieron hacerlo, al margen del orden vigente para defender los intereses locales, especialmente de las clases más modestas.

V. UNA SITUACIÓN DINÁMICA

Por último, debemos hacer hincapié en el hecho de que las relaciones entre el poder central y el local no resultaron inamovibles, a pesar del mantenimiento de una relación esencial de entendimiento y colaboración entre ambos.

La politización de un número creciente de ciudadanos y la concatenación de crisis sanitaria del cólera, económica y política desde 1865 supusieron el ascenso de nuevas propuestas políticas y la pérdida de legitimidad de los partidos que sustentaban el gobierno central y de buena parte de las élites que habían ocupado los cargos municipales. No se trataba tanto de un cambio que hubiera puesto en tela de juicio los sentimientos nacionales españoles, como de intentar imponer un nuevo modelo de Estado que incluyese un aumento de la representatividad de las instituciones y que diese salida a determinadas demandas populares, entre ellas la referida eliminación de los consumos y las quintas.

La incapacidad del régimen de dar una respuesta satisfactoria desembocó en la Gloriosa Revolución de octubre de 1868. Uno de sus símbolos más evidentes en Palma fue la destrucción de la estatua de Isabel II erigida unos años antes, día primero de octubre. En este contexto encajaban bien los postulados progresistas a favor de una mayor descentralización, aunque su temor a la democracia y su apego al orden público, como se demuestra en el caso de Palma, hizo que fuesen sobrepasados por otras propuestas de carácter republicano y federal.

Como sucedió en 1854, a lo largo del período de la Gloriosa, en Palma el Ayuntamiento se convirtió en el principal garante del orden público, sea cual

corriente año" (AMPa-Actas Municipales de Palma-AH-2155/2, 23-3-1869); mientras que en la sesión de 20-4-1871 se arbitraron los medios para redimir el cupo que correspondía a Palma.

fuera el partido o la tendencia en el gobierno. Por ejemplo, en julio de 1854 el nuevo gobernador progresista Josep Miquel Trias, al retornar la preceptiva visita que le tributó el Ayuntamiento justo después de su toma de posesión, destacó que la nueva corporación le merecía todas sus simpatías por “su amor á la libertad, al orden publico, á los principios proclamados por la Nacion y al bien y felicidad del publico...”.³⁶ Mientras que en noviembre de 1868 fue el capitán general el que dio las gracias al Ayuntamiento “por mantener ilesos los principios de libertad y orden de esta Capital”. No debe obviarse que en estos primeros momentos el alcalde era Miquel Estade, quien unos años antes había protagonizado una profunda crisis con el gobernador.³⁷

Dicho esto, sería injusto no atender a los matices que separaron a los progresistas de los moderados durante este período. Por ejemplo, estos intentaron sin éxito desde enero de 1862 una fiscalidad más equitativa al intentar substituir el jornal personal por un impuesto sobre las caballerías, casi todas ellas en manos de las clases más pudientes de la sociedad. Por no hablar del intenso conflicto entre el ayuntamiento progresista y el gobernador durante el cólera de 1865, en el que sí se produjo un enfrentamiento directo entre el representante del Estado en la provincia y el alcalde Miquel Estade. De todas formas, este caso más bien ilustra los límites que debían respetar ambos poderes y la necesidad de negociación que estaban obligados a seguir ambas instituciones que, en definitiva, pertenecían al mismo Estado, más que no la existencia de un conflicto permanente entre ambos. Nos lo demuestra el hecho de que después de este incidente, el cual acabó con la dimisión del alcalde y el traslado del gobernador unos meses después, no volvieran a darse situaciones similares.³⁸

Finalmente, tampoco podemos pasar por alto que el cambio de modelo de Estado iniciado en 1868 fue efímero. El impuesto de consumos y las quintas no sólo no desaparecieron sino que se convirtieron en símbolos de los nuevos tiempos, ante el beneplácito de los antiguos progresistas. Ni tan solo el programa de obras públicas pudo llevarse a término, como lo demostró la protesta que el mismo ayuntamiento elevó (acento) a las autoridades superiores el mes de noviembre de 1868 a causa de la paralización de las

³⁶ AMPa-Actas Municipales de Palma-AH-2151/2, 18-8-1854.

³⁷ AMPa-Actas Municipales de Palma-AH-2155/1, 6-11-1868 y 20-11-1868. Disposiciones similares se fueron repitiendo entre 1868 y 1875.

³⁸ SALAS VIVES, P. y PUJADAS MORA, J. M. “El cólera como conflicto y factor de legitimación. Palma, 1865”. *Ayer*, núm. 101 (2016), pp. 189-212.

obras de draga del Puerto. El mismo puerto que había servido para justificar el importante donativo de la Diputación al esfuerzo de guerra casi 10 años antes. En cierta forma este fracaso y la relativa estabilización que acompañó la primera etapa de la Restauración serían renovados argumentos de legitimación del Estado.

VI. CONCLUSIONES

Como hemos visto, una de las características de la política del período estudiado fue el desarrollo de una administración local y provincial perfectamente coordinadas con el proceso de construcción nacional español. Se demuestra la aseveración de Alon Cofino de que la nación se forma también en la localidad, por tanto no existe exclusión entre ambos ámbitos, al menos de forma permanente y estructural.³⁹ Esta visión contrasta con una acepción del poder local como una instancia autónoma, incluso independiente, de otros poderes sobre la localidad, con los cuales entraría por definición en conflicto.⁴⁰ De hecho las élites locales o una parte de ellas, consiguen incrementar su capacidad de actuación e incluso de dominio, gracias al aumento de las competencias municipales y la reconversión del Alcalde y del municipio como partes del Estado. Evidentemente, a cambio de asumir el proceso nacional como propio, como apunta Francisco Molina.⁴¹ La guerra de Marruecos de 1859-1860 fue un perfecto ejemplo de los avances perpetrados en las primeras décadas del ochocientos y, a la vez, de como una guerra victoriosa puede afianzar los sentimientos nacionales de la población en general y entre la burguesía en particular que, además, necesitaba una

³⁹ CONFINO, A. *The Nation as a Local Metaphor...* Por su parte encontramos un planteamiento similar en ARCHILÉS CARDONA, F. "“Hacer región es hacer patria’...” o en ARCHILÉS CARDONA, F. "¿Experiencias de nación? Nacionalización e identidades en la España restauracionista (1898-C.1920)", en Javier Moreno Luzón (ed.), *Construir España. Nacionalismo español y procesos de nacionalización*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, pp. 127-151.

⁴⁰ Una definición similar del poder local podemos rastrearla en obras como las de TOSCAS SANTAMANS, E. *L'Estat i els poders locals a la Catalunya del segle XIX. Una visió des de Sarrià (1780-1860)*. Barcelona: Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 1997, deudora a su vez de los trabajos seminales de WEBER, E. *Peasants into Frenchmen...* o ROMANELLI, R. "La nazionalizzazione della periferia. Casi e prospettive di studio". *Meridiana*, núm. 4 (1988).

⁴¹ MOLINA APARICIO, F. "¿Realmente la nación vino a los campesinos?...".

Estado-nación fuerte que defendiese sus intereses en el contexto internacional.

Entendemos, por tanto, este proceso como una construcción histórica, iniciado durante el Antiguo Régimen, pero reelaborado y finalmente implantado por el liberalismo. Así, siguiendo las tesis de Justo Beramendi o Ferran Archilés⁴² a mediados del XIX el nacionalismo español se había implantado en el territorio de forma mucho más exitosa que los partidarios del fracaso nacional o del Estado débil quieren hacer(nos) suponer.⁴³

Ello no quiere decir que la nación sea entendida como un espacio uniforme e inerte, desprovisto de toda conflictividad, sino todo lo contrario.⁴⁴ La nación política como el Estado al que está unida desde su mismo nacimiento es un campo de poder, tanto en sentido horizontal como vertical. Dentro de la misma Corte y el Gobierno Central o en la llamada periferia donde pugnan diversos grupos y facciones para aumentar el dominio en la localidad y entre estos y los sectores dominados o subalternos. Incluso en determinados momentos las élites locales y centrales pueden entrar en conflicto aunque su pertenencia a la nación no se discute porque su propia razón de ser depende en buena medida de esta permanencia. Los debates y las luchas sobre un nuevo modelo fiscal y militar durante el periodo estudiado revisten formas diferentes si se trata de progresistas o moderados, aunque compartan una misma valoración del orden público y su vinculación con el Estado. A su vez, una población cada vez más politizada realizará demandas a las instancias de poder previstas por el Estado, aumentando la conflictividad a medida que éste (directamente o, sobre todo, a través del Ayuntamiento) aumente la presión fiscal o los servicios de sangre a la patria.

⁴² BERAMENDI, J. "Algunos aspectos del *Nation-Building* español en la Galicia del siglo XIX", en Javier Moreno Luzón (ed.), *Construir España. Nacionalismo español y procesos de nacionalización*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, pp. 25-57; ARCHILÉS CARDONA, F. "Una nacionalización no tan débil: patriotismo local y republicanismo en Castellón (1891-1910)". *Ayer*, núm. 48 (2002), pp. 283-312. En la misma línea MORENO LUZÓN, J. (ed.), *Construir España. Nacionalismo español...*; MORAL RUÍZ, J. del "Las funciones del Estado...".

⁴³ Por ejemplo ÁLVAREZ JUNCO, J. "El nacionalismo español: las insuficiencias de la acción estatal". *Historia Social*, núm. 40 (2001), pp. 29-52 o RIQUER I PERMANYER, B. D. "La débil nacionalización española del siglo XIX". *Historia Social*, núm. 20 (1994), pp. 97-114.

⁴⁴ Además de BOURDIEU, P. *Sobre el Estado...*, esta acepción es deudora de los planteamientos de BHABHA, H. K. "Introduction: Narrating the Nation", en Homi K. Bhabha (ed.), *Nation and Narration*. Londres-Nova York: Routledge, 1990.

BIBLIOGRAFÍA

- AGULHON, M. "Les associations depuis le début du XIXe siècle", en Maurice Agulhon y Bodiguel, Maryvonne (eds.), *Les associations au village*. Le Paradou: Actes Sud, 1981, pp. 9-38.
- ÁLVAREZ JUNCO, J. "El nacionalismo español: las insuficiencias de la acción estatal". *Historia Social*, núm. 40 (2001), pp. 29-52.
- ARCHILÉS CARDONA, F. "Una nacionalización no tan débil: patriotismo local y republicanismo en Castellón (1891-1910)". *Ayer*, núm. 48 (2002), pp. 283-312.
- ARCHILÉS CARDONA, F. "'Hacer región es hacer patria'. La región en el imaginario de la nación española de la Restauración". *Ayer*, núm. 64 (2006), pp. 121-147.
- ARCHILÉS CARDONA, F. "¿Experiencias de nación? Nacionalización e identidades en la España restauracionista (1898-C.1920)", en Javier Moreno Luzón (ed.), *Construir España. Nacionalismo español y procesos de nacionalización*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, pp. 127-151.
- BACHOUD, A. *Los españoles ante las campañas de Marruecos*. Madrid: 1983
- BERAMENDI, J. "Algunos aspectos del *Nation-Building* español en la Galicia del siglo XIX", en Javier Moreno Luzón (ed.), *Construir España. Nacionalismo español y procesos de nacionalización*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, pp. 25-57.
- BHABHA, H. K. "Introduction: Narrating the Nation", en Homi K. Bhabha (ed.), *Nation and Narration*. Londres-Nova York: Routledge, 1990,
- BILLIG, M. *Banal nationalism*. Londres: SAGE, 1995.
- BOURDIEU, P. *Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992)*. Barcelona: Anagrama, 2014.
- CALATAYUD, S., MILLÁN, J. y CRUZ ROMEO, M. (eds.) *Estado y periferias en la España del siglo XIX. Nuevos enfoques*. València: Publicacions de la Universitat de València, 2009.
- CARASA SOTO, P. "Los poderes municipales en relación con el Estado y el cambio social en Castilla", en Pedro Carasa Soto (ed.), *Ayuntamiento, Estado y Sociedad. Los poderes municipales en la España Contemporánea*. Valladolid: Ayuntamiento de Valladolid - Instituto de Historia "Simancas", 2000, pp. 169-197.
- CASTRO, C. de *La Revolución Liberal y los municipios españoles (1812-1868)*. Madrid: Alianza, 1979.

- CONFINO, A. *The Nation as a Local Metaphor: Württemberg, Imperial Germany and National Memory, 1871-1918*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1997.
- FULLANA PUIGSERVER, P. *Història de la Congregació de les Filles de la Misericòrdia (1856-1921)*. Palma de Mallorca: Lleonard Muntaner, 2003.
- GARCÍA PÉREZ, M. S. "El padrón municipal de habitantes: origen, evolución y significado". *Hispania Nova*, núm. 7 (2007), <http://hispanianova.rediris.es>.
- INAREJOS MUÑOZ, J. A. *Intervenciones coloniales y nacionalismo español. La política exterior de la Unión Liberal y sus vínculos con la Francia de Napoléon III (1856-1868)*. Madrid: Sílex, 2010.
- MANN, M. *Las fuentes del poder social, II, 1760-1914*. Madrid: Alianza, 1997.
- MARTÍNEZ GALLEGO, F. A. *Conservar progresando: la Unión Liberal (1856-1868)*. València: 2001.
- MOLINA APARICIO, F. "¿Realmente la nación vino a los campesinos? Peasants into Frenchmen y el 'debate Weber' en Francia y España". *Historia Social*, núm. 62 (2008), pp. 79-102.
- MOLL BLANES, I., [et al.] *La lluita per la vida. Administració, medicina i reforma sanitària (Mallorca 1820-1923)*. Pollença: Gall Editor, 2014.
- MORAL RUÍZ, J. del "Las funciones del Estado y la articulación del territorio nacional: símbolos, administración pública y servicios", en Joaquín Del Moral Ruíz, Pro Ruiz, Juan y Suárez Bilbao, Fernando (eds.), *Estado y territorio en España, 1820-1930. La formación del paisaje nacional*. Madrid: Los libros de la Catarata, 2007, pp. 17-358.
- MORENO LUZÓN, J. (ed.) *Construir España. Nacionalismo español y procesos de nacionalización*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
- PONS ALTÉS, J. M. "Estado y poderes políticos locales en la España de mediados del siglo XIX: La construcción del centralismo bajo los moderados", en Pedro Carasa Soto (ed.), *Ayuntamiento, Estado y Sociedad. Los poderes municipales en la España contemporánea*. Valladolid: Ayuntamiento de Valladolid - Instituto de Historia "Simancas", 2000, p. 29-42.
- QUIROGA FERNÁNDEZ DE SOTO, A. "Les tres esferes. Cap a un model de la nacionalització a Espanya". *Segle XX. Revista catalana d'història*, núm. 4 (2011), pp. 143-160.
- RAPHAEL, L. *Ley y orden. Dominación mediante la administración en el siglo XIX*. Madrid: Siglo XXI, 2008.

- RIQUER I PERMANYER, B. D. "La débil nacionalización española del siglo XIX". *Historia Social*, núm. 20 (1994), pp. 97-114.
- ROMANELLI, R. "La nazionalizzazione della periferia. Casi e prospettive di studio". *Meridiana*, núm. 4 (1988).
- SALAS VIVES, P. *El poder i els poderosos a les viles de Mallorca (1868-1898)*. Palma de Mallorca: Documenta Balear, 1997.
- SALAS VIVES, P. "La beneficència i l'assistència social a Mallorca en el marc de l'Estat liberal", en Aina Pascual (ed.), *De la beneficència a l'Estat del Benestar. Història dels serveis socials a Mallorca (s. XVI-XX)*. Palma de Mallorca: Consell de Mallorca, 2010, pp. 51-129.
- SALAS VIVES, P. "La nación en la calle Toponimia urbana y liberalismo en la Mallorca rural (1850-1924)", en Teresa María Ortega López y Arco Blanco, Miguel Ángel de (eds.), *Claves del mundo contemporáneo, debate e investigación: Actas del XI Congreso de la Asociación de la Historia Contemporánea*. Granada: Comares, 2013.
- SALAS VIVES, P. "El delito de ser miserable. Seguridad pública e higiene en Palma 1852-1868", *XIII Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea: 'La Historia, lost in translation?'*, Asociación de Historia Contemporánea - Universidad de Castilla la Mancha, Albacete, 2016.
- SALAS VIVES, P. y PUJADAS MORA, J. M. "El cólera como conflicto y factor de legitimación. Palma, 1865". *Ayer*, núm. 101 (2016), pp. 189-212.
- SALGUES, M. *Teatro patriótico y nacionalismo en España: 1859-1900*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010.
- TILLY, C. *Democracia*. Madrid: Akal, 2010.
- TOSCAS SANTAMANS, E. *L'Estat i els poders locals a la Catalunya del segle XIX. Una visió des de Sarrià (1780-1860)*. Barcelona: Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 1997.
- WEBER, E. *Peasants into Frenchmen. The modernization of rural France, 1870-1914*. Stanford: Stanford University Press, 1976.
- WEBER, M. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica, 1964.

EU-LAC INTER-PARLIAMENTARY RELATIONS AND THE STRENGTHENING OF POLITICAL CONVERGENCE AMONG LATIN AMERICAN REGIONAL PARLIAMENTS: THE CASE OF VENEZUELA'S POLITICAL AND ELECTORAL SITUATION

BRUNO THEODORO LUCIANO¹

University of Birmingham

INTRODUCTION

Europe and Latin America have a long-standing tradition on parliamentary diplomacy and particularly regarding the development of regional parliaments, which are associated with regional integration projects. Since the 1970s, inter-parliamentary relations between the two regions have been institutionalised, first by the regular dialogue of the European Parliament with the Latin American Parliament (Parlatino) and more recently, in 2006, with the creation of the Euro-Latin American Assembly (Eurolat). Apart from representatives of Parlatino, Eurolat includes in the EU-LAC parliamentary relations members of other regional assemblies created in the past decades, such as the Andean Parliament (Parlandino), Central-American Parliament (Parlacen) and MERCOSUR Parliament (Parlasur).

Within the parliamentary axis of EU-Latin America relations, Eurolat occupies a relevant role, through the establishment of an environment of

¹ Doctoral Researcher at the University of Birmingham, United Kingdom. He was Konrad Adenauer Fellow in European Studies at the Centre for International Relations, Getulio Vargas Foundation (FGV). The author would like to thank KAS offices in Rio de Janeiro and Brussels, especially Carla Shores and Luis Fernando Blanco, for the support to the interviews conducted with parliamentarians and officials from Europe and Latin America during 2015.

dialogue and political deliberation between parliamentarians and political parties from both regions. More institutionalised relations between the European Parliament and regional and national parliaments from Latin America, through Eurolat, have the potential to increase the coordination and convergence of the inter-parliamentary agenda with the traditional EU-LAC diplomatic agenda. Although one can observe a relevant degree of thematic synergy between the parliamentary and governmental dimensions of EU-Latin America relations, Eurolat is still a less relevant institution with regard to the governmental dialogue of both regions. Moreover, its institutionalisation is strongly marked by the EU parliamentary experience and inspiration and by the fragmentation of the Latin American component.

On the other hand, last Eurolat meetings have made evident a polarisation of positions on regional politics between European and Latin American sides, especially regarding the political and human rights situation in Venezuela. Since the death of President Hugo Chávez, Venezuela has been facing strong polarisation of political positions between governmental and opposition forces. The tight election of his political successor, Nicolas Maduro, as well as the arrest of political oppositionists - including the mayor of Caracas - brought several uncertainties to the holding of parliamentary elections in the end of 2015. Added to this, the fall in the oil price - the country's main export product, shortage of food and supplies, and increasing inflation have intensified economic and social instability within the country, drawing attention of the international community.

In this sense, the present paper analyses the impact of EU-LAC relations on the political convergence of Latin American parliaments concerning regional political issues. The aim is to discuss how institutionalized relations with the EP, through Eurolat, increased coordination and convergence among Latin American parliamentarians and parliamentary institutions on regional political opinions. This argument is exemplified by the joint defensive position on Venezuelan political situation adopted by Latin American parliamentarians *vis-à-vis* the European Parliament's condemnatory posture.

This article begins by introducing parliamentary diplomacy in Europe and Latin America, and particularly the constitution of Eurolat as an EU-LAC mechanism of inter-parliamentary relations. It then proceeds assessing the potential and limits of parliamentary influence on the EU-CELAC governmental dialogue. We conclude discussing how current Eurolat's discussions on the political situation of Venezuela have shown a political

division between European and Latin Americans regarding this issue. Instead of looking for a common position on international affairs, each regional component has opted to present a separate declaration, with divergent opinions regarding the Venezuelan case. This article argues that this recent example shows a clear attempt from Latin American parliamentarians to achieve a greater political convergence in regional positions.

I. THE SPREAD OF PARLIAMENTARY DIPLOMACY AND REGIONAL PARLIAMENTS IN EUROPE AND LATIN AMERICA

Parliamentarians and parliamentary institutions have played an increasingly important role in contemporary international relations. Although the centrality of traditional diplomacy - of governmental and State origin - has not been replaced, it now has to reckon with new political and social actors, be they domestic or international. The involvement of parliamentarians at the regional level has resulted in the enhancement of democratic and representative principles in projects and issues of regional integration. According to Stavridis and Ajenjo (2010), the parliamentary engagement in regional affairs sought to impact on the democratisation of these projects, through the addition of legitimacy mechanisms to these processes, the construction of a parliamentary and deliberative environment for the discussion of regional policies, and the creation of a sense of common belonging or regional identity among its participants.

Moreover, these regional parliamentary institutions can play a fundamental role in certain situations where the traditional means of diplomacy have failed (Malamud and Stavridis, 2011). Distinctly from traditional government-driven diplomacy, parliamentary diplomacy is characterized by a more plural and diverse degree of composition and organisation. It is conducted through both formal and informal means, and it can involve members of different nationalities, languages and identity, and can present several levels of detachment with regard to the governmental diplomacy (Stavridis, 2006). These instances have been characterised at the regional and international scale as 'moral tribunes', i.e. spaces which aim to openly promote and defend values such as democracy, human rights and freedom of opposition. For instance, when making political declarations and resolutions, these bodies have publicly denounced the violation of human rights. The very composition of these parliaments - mostly composed by members of both government and opposition parties - indicates the

ideological plurality embedded in these instruments of parliamentary diplomacy. In particular, these parliaments have sought a more prominent role in the resolution of internal and international conflicts, as well as in cases of human rights violations. Through the establishment of missions of electoral observation and monitoring and through the creation of 'friendship groups', parliaments and parliamentarians can facilitate the dialogue between the litigant sides, regardless of whether they are states or domestic opposing political groups.

Besides the organisation of international or parliamentary institutions, the dialogue at parliamentary level has also been strengthened by the creation of interregional parliamentary assemblies, composed by parliamentarians of regional parliaments and/or national congresses from different regions. Among the examples of inter-regional parliamentary assemblies are the ACP-EU (Asia, Caribbean and Pacific-European Union) Joint Parliamentary Assembly, the Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly (Euromed) and the Euro-Latin American Parliamentary Assembly (Eurolat). There are three main characteristics and aims of these inter-regional assemblies: *parliamentary socialisation* (they facilitate the exchange of experience, information and understandings among parliamentarians from different regions or countries within the meetings organised by these assemblies); *intercultural dialogue* (they have the potential to establish a dialogue among the involved political elites on issues and principles such as human rights, democracy and climate changes); and *monitoring of inter-regional partnerships* (they become parliamentary branches of the partnerships between the regions, responsible to monitor and supervise the policies and decisions derived from inter-regional negotiations) (Cofelice, 2012).

In this context, both Europe and Latin America have been seen as regions where regional parliaments and mechanisms of parliamentary diplomacy have been established over the past decades (Malamud and Sousa, 2007). In the European case, besides the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, which was the first institution of this nature organised on the European continent, the prominence of the European Parliament (EP) cannot be ignored. The EP, which represents the parliamentary dimension of the European Union (EU), has held an increasing role within the European political system (Hix et al, 2006; Kreppel, 2002). On the other hand, Latin America has been characterised by the multiplication and overlapping of regional parliaments, which have received little attention by the media or social and political actors on the continent (Malamud and Sousa, 2007). Such

regional parliamentary institutions are the Latin American Parliament (Parlatino), first institutions of this nature in the region, with current head office in Panamá City; the Andean Parliament (Parlandino), parliamentary dimension of the Andean Community (AC), settled in Bogotá, Colombia; the Central-American Parliament (Parlacen), part of the Central-American Integration System (SICA), installed in Guatemala City; and the most recent Parliament of MERCOSUR (Parlasur), parliamentary body of MERCOSUR, which is regularly gathered in Montevideo, Uruguay. With the creation of the Union of South American Nations (UNASUR), there is the expectation of creating a South American Parliament, with most likely headquarters in Cochabamba, Bolivia.

It is important to note, that European integration has served as a model to be pursued by other regional projects of the world (Manners, 2002; Borzel and Risse, 2009; Whitman, 2013; Farrell, 2009). When it comes to Latin America, the EU has sought to position itself as a historical project which could offer lessons and experiences concerning democracy, democratisation and regional integration, presenting itself as an external counterweight to US foreign policy to the region (Stavridis and Ajenjo, 2010). In this sense, the political dialogue between Europe and Latin America refers constantly to the importance of supporting democracy, the strengthening of political parties, the effective protection of human rights, and the promotion and consolidation of the existing regional projects in Latin America.

The parliamentary dialogue between Europe and Latin America started in the 1970s, reaching a stage of further formalisation and institutionalisation only in the first decade of the twentieth-first century. From 1974 onwards, one could observe the first meetings and inter-parliamentary conferences among Members of the European Parliament and the Parlatino. Albeit unregularly and minimally institutionalised, this inter-parliamentary relationship was promoted and maintained during the three following decades. In total, 17 biannual conferences were held between the European and Latin American parliamentary delegation until 2006 (Stavridis and Ajenjo, 2010). It is worth highlighting that this parliamentary dialogue predates the establishment of the bi-regional governmental relations, which only begun in 1984 with the San Jose dialogue between the European Communities and the Central-American countries (Sanahuja, 1999).

It is interesting to note that the strengthening of EU-LAC relations in the governmental sphere also led to the deepening of the inter-parliamentary

dialogue. During the 1990s and 2000s, the EU - which since the Treaty of Maastricht has consolidated itself as a more relevant international actor - signed a Bi-regional Strategic Association agreement with Latin America and the Caribbean (1999), besides individual and sub-regional associations with MERCOSUR (1999), Chile (2002), Central America (2006), and the Andean Community (2007). In the current context of establishment of strategic partnerships with traditional and emergent global powers, Brazil (2007) and Mexico (2010) were formalised as priority partners of the EU in the region (Lazarou and Luciano, 2015). The increase of EU-LAC regional political coordination at governmental level in the 2000s, for instance, led also to a greater structuration of EU-LAC relations in its parliamentary dimension.

II. EUROLAT AND THE INSTITUTIONALISATION OF EU-LAC INTER-PARLIAMENTARY RELATIONS

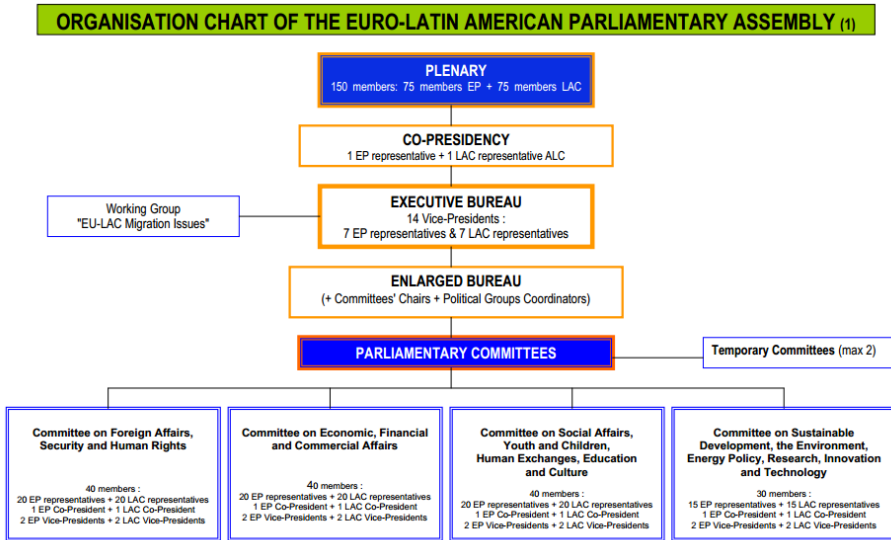
Within the context of broadening bi-regional relations, the parliamentary dialogue that the Europeans have already established individually with the regional parliaments in Latin America (Parlandino, Parlacen, and Parlasur), as well as with selected national congresses of the region (Chile, Mexico, Brazil, among others) has gained a shared and institutionalised place. In 2006 the Euro-Latin American Parliamentary Assembly (Eurolat) was created in Brussels. This privileged instrument to promote inter-parliamentary relations between Europe and Latin America has not only facilitated the meetings of European parliamentarians with their Latin American counterparts, but also, as it is further argued in this article, tends strengthen the convergence and coordination of positions within the Latin American group, which is composed of representatives of regional parliamentary organisations. Thus, Eurolat would be formally structured as the parliamentary dimension of EU-LAC relations, which was founded in 1999 through the Bi-regional Association. The main objective of this new instrument of parliamentary diplomacy at the inter-regional level is the development of a forum of parliamentary discussion, consultation, supervision, and monitoring regarding the issues associated to the EU-LAC Bi-regional Strategic Partnership.

The variety of topics included in the EU-LAC bi-regional agenda and the multiplicity of interests of the parliamentarians involved meant that a wide array of themes were included into Eurolat's parliamentary agenda. Among

the subjects covered by Eurolat are topics such as: Migration, peace, security, defence, trade, the fight against poverty, and sustainable development. In contrast to the relationships which the EP has established with other regions of the world, Eurolat is a joint initiative and it is a compromise with regard to principles as human rights, democracy, good governance, multilateralism, and social cohesion; priorities that are shared by both regions (Stavridis and Ajenjo, 2010).

Since its creation, Eurolat has been composed by 150 members: 75 Europeans and 75 Latin Americans. This parity between the European and Latin American components represents the idea of the symmetry proposed to this bilateral/bi-regional relationship. This symmetrical composition is also reflected within the Presidency (simultaneously headed by one European and one Latin American co-President), Secretariat and Commissions. However, while all members from the European delegation are also Members of the European Parliament - a single continent-wide organisation - the Latin American representatives not only come from Parlatino, but also from other regional parliaments such as Parlacen, Parlandino, and Parlasur, as well as from the national congresses of Chile and Mexico - which are not represented in the three previous parliaments. As it will be discussed subsequently, this fragmented parliamentary composition of the Latin American component hinders its organisational development, especially when compared to the European Parliament. As shown in Figure 1, aside from Eurolat's plenary and secretariat sessions, this institution is divided into four thematic commissions, with the possibility of creating additional temporary commissions, according to the demand of parliamentarians. The activities of those commissions are, in accordance with Eurolat's symmetric principles, also chaired by two co-Presidents, from both European and Latin American components.

Figure 1. Eurolat’s Organisational Chart



Source: Eurolat (2016), available at: <http://www.europarl.europa.eu/intcoop/euro-lat/documents/org_chart_en.pdf>, access: 08/02/2016.

It is important to stress that the organisational model which structures Eurolat, as well as its working agenda, draws on the EP’s experience and parliamentary organisation rather than the Latin American ones. The numeric parity between the members of Europe and Latin America has not prevented the prevalence of the structure and agenda from one of the sides of the Atlantic in this parliamentary dimension (Stavridis and Ajenjo, 2010). The fact that the European Parliament was taken as a template during the development of regional parliaments in Latin America indicates this mismatch concerning the behaviour of the regional parliaments which compose Eurolat (Erthal, 2006). In this sense, the undeniable organisational asymmetry between the EP and the Latin American parliaments has impacted upon Eurolat’s agenda setting and structure. For instance, the EP’s Secretariat is not only responsible for formatting and promoting the agenda of Eurolat but also for the maintenance of the website of this organisation, which is currently hosted at the virtual domain of the European Parliament (europarl.europa.eu). The lack of coordination within the Latin American component and the disorganisation of dialogue among the bureaucracies of these parliaments hindered a deeper involvement of Latin American officials in Eurolat’s organisation. Therefore, European officials - due to their

previous involvement in other inter-regional mechanisms - have occupied more responsibilities in organising the parliamentary sessions of Eurolat.

The analysis of the recent agenda of Eurolat reinforces the prevalence of the European *modus operandi* in EU-LAC parliamentary dialogue. Within the preparatory meetings of the plenary and commission sessions, it is noted the realisation of formal meetings among the European and Latin American 'political families', i.e. transnational political groups which gather political parties with shared ideologies. For instance, one day before Eurolat's plenary session of June 2015, some political meetings of EP's Christian-Democrats (centre-right), Socialist (centre-left) and United Left (far-left) political groups with their Latin American counterparts were scheduled (Eurolat, 2015). Nevertheless, this model of political-partisan organisation is strongly associated with the EP and not with Latin American politics. Although one can identify attempts to create transnational political groupings in Latin America, such as the Progressive Group within Parlasur - such as the association of left and centre-left parties of MERCOSUR - this tendency is still very weak, especially when compared to the Europarties and political groups in the European Parliament (Luciano, 2015). The lack of political-partisan compatibility and organisation on the Latin American side has prevented a deeper ideological-partisan relation on the bi-regional scale.

Moreover, it is also relevant to note that the interest in parliamentary relations with Latin America differs significantly according to the European parliamentarians involved. Traditionally, it prevails the participation of Spanish, Portuguese, Italian, and French parliamentarians as members of the European component of Eurolat, which points out that historical, cultural and linguistic bonds have predominated in the willingness of European parliamentarians to dialogue with their Latin American partners (Stavridis and Ajenjo, 2010). Although Eurolat's agenda sought to follow and complement EU-LAC relations, the documents approved by this inter-parliamentary organisation are only consultative deliberations, exempt of real decision-making power and dependent on the interests of states and regional organisations from both sides of the Atlantic. Parliamentarians, through Eurolat, gained a space to discuss regional topics among themselves. However, their political opinion are not necessarily welcomed or considered by the governmental dimension of EU-LAC dialogue. In addition, the fragility sub-regional projects in Latin American - and consequently Latin American parliaments - have hindered the attention to issues of more regional

orientation, overvaluing national political priorities and discourses (Stavridis and Ajenjo, 2010).

III. A POLITICAL DIVISION BETWEEN EUROPEANS AND LATIN AMERICANS: THE VENEZUELAN CASE

Eurolat's session of 2015 presents particular elements which might indicate some important transformations within the political and ideological coordination among the European and Latin American sides. Distinctly from previous meetings, when a final consensual document was adopted by both European and Latin American components, the plenary of 2015 have not reached a common political position on what should be sent as a parliamentary message to the EU-CELAC Summit, which was held just a couple of days after Eurolat's meeting. A single topic has fundamentally provoked this polarisation between representatives of both continents: The position on Venezuela's electoral and political situation. While the majority of the European parliamentarians, represented by socialist MEP Ramón Jáuregui Atondo (Spain), co-President of the European component, have defended a stronger and condemnatory position on the human rights track record in Venezuela, the Latin American component, led by its co-President, left-wing Central-American parliamentarian Leonel Vásquez Búcaro (El Salvador), has taken a more defensive position on the Venezuelan case, considering that a very critical position on Venezuelan government would violate the principle of the non-intervention on domestic affairs. As both components have not reached a consensual opinion on the final document, each one has produced a specific message delivered at the 2015 EU-CELAC Summit.

A strong commitment to principles such as democracy, human rights, and freedom of expression has been one of the characteristics of not just Eurolat, but of all mechanisms of parliamentary diplomacy found in Europe and Latin America. However, when it comes to reacting to any breach of these values, these parliamentary organisations tend to assume a less assertive view, prioritising the construction of a common and more comprehensive position among the parties. Observing the previous meetings of Eurolat, Stavridis and Ajenjo (2010) emphasised that *"on specific conflictual situations, both internal and international, the EUROLAT Parliamentary Assembly has been rather cautious and limited in its statements and declarations"*. Interestingly, Eurolat's plenary sessions of 2015 have, for the first time, escaped this logic

and assumed a more polarised and emphatic position, specifically on Venezuela's political and electoral situation. The main political forces of the European Parliament have presented a strong willing to position themselves assertively on the issue, regardless any further resistance of the Latin American component.

As a more assertive declaration would not be consensually reached with the Latin Americans, the European component decided to split the parliamentary message to the intergovernmental Summit into two communications, which would be made by each co-President. The message delivered by the European co-President to the EU-CELAC Summit and the subsequent letter sent by European co-President Jáuregui Atondo to the European Council shed some light on the content of the position taken by the majority of the Members of the European Parliament (MEPs) regarding the Venezuelan case. Therefore, not only have the Europeans expressed a deep concern with the electoral situation currently found in Venezuela, they have also urged that political prisoners should be released by the Venezuelan government, guaranteeing the freedom of expression and of opposition in this country. Thus, MEPs emphasised *“that the free democratic process is incompatible with the existence of political prisoners and requires unrestricted enjoyment of all freedoms under the rule of law by all political and civic representatives of Venezuelan society”* (EUROLAT, 2015a, p. 12).

Moreover, the decision that the European parliamentarians preferred to emit a stronger and separated documented on Venezuela - contrasting to Latin American reluctant position - can be verified in the letter sent by the European co-President to the President of the European Council, Donald Tusk. After expressing the disappointment of the majority of MEPs with the EU-CELAC intergovernmental final declaration, which have not condemned the violations of political rights and freedom of press in Venezuela, the Spanish MEP stated that this was the reason why the Europeans decided to not signing a joint document with the Latin American component, delivering a more emphatic declaration on this issue (Jáuregui Atondo, 2015).

On the other hand, the Latin American component has not been silent regarding the European position on Venezuela. In fact, as expressed in the message presented by the Latin American co-Presidency to the governmental meeting, Latin American parliamentarians - even from distinct parliaments and ideological positions - have unanimously supported a rather defensive opinion on the matter. This is evident in the emphasis given to the principle of non-interference in internal/domestic affairs by Latin American

parliamentary message at EU-CELAC meeting. Latin Americans have defended the contemporary electoral tradition of Venezuelan democracy, supporting the government's respect to the Constitution and to the democratic institutions, as well as referring to the significant popular participation on last elections. Moreover, they strongly denounced the European parliamentary posture on the issue, which was clearly seen as interventionist initiative by the Latin American counterpart (EUROLAT, 2015b).

It is important to stress that the Latin American message to the Summit was approved unanimously, meaning that no regional/national parliament or political party of the region decided to oppose it. This might not be surprising. After all, it could be assumed that this message would be defended by the left-wing parties of the region, closer to the Bolivarian ideology of Venezuela's government. Also, a resilient opposition from Latin American conservative parties to this declaration was also expected, inasmuch as they have been outspoken critics of the Venezuelan situation domestically. However, no formal political (conservative) opposition was found in the Latin American message to the EU-CELAC Summit. In this sense, recent Latin American reactions to the Venezuelan case at Eurolat showed that, the lack of previous institutional coordination within the Latin American component - fragmented into a couple of sub-regional and national parliaments - was surpassed when parliamentarians from the region built a consensual defensive position as a reaction to the European strong condemnation of the electoral context in Venezuela. Parliamentary disorganisation, low degree of bureaucratisation, and ideological diversity were overcome by the Latin American component and a strong political convergence was possible to be established against the European position on Venezuela.

While the Latin Americans have reached a common position on the matter, the European delegation was not entirely supportive of the declaration of its co-Presidency, showing the strength of the ideological cleavages within the European Parliament. Representatives of the European United Left at Eurolat, a far-left European political group, have supported the Latin American and not the European declaration during Eurolat's discussions. This trend indicates that although traditional European political groups such as the Socialists and Christian-democrats have not been able to build deeper ideological ties with contemporary Latin American centre-left and right parties, the European United Left has successfully established a

transnational dialogue with the Bolivarian forces in Latin America, which ultimately led to their support to the Latin American defensive position on Venezuela, going against the majority of the European component.

In this sense, the observation of the political discussions and document from the EuroLat's plenary session of 2015 - with especial focus on how the Venezuela's case was handled by both European and Latin American parliamentarians - brings important lessons about the development of political convergence of the Latin American parliaments as a reaction to the strong European position on the issue. Firstly, the majority of the European component has preferred to have a much stronger position on the electoral situation in Venezuela, instead of having a consensual but softer declaration with its Latin American counterpart. Distinctly from the past, the Europeans have decided to give more importance to voice assertively against the violations of human rights and democratic principles in Venezuela. However, as stated in the previous section, they not only have position themselves on political events on Latin America but also have stressed some contemporary European challenges (Ukraine and the Mediterranean) in their message to the intergovernmental meeting. This trend is extremely important as it means that political issues from both sides of the Atlantic should be addressed by the parliamentary dimension of EU-LAC relations, emphasising the symmetric principles of this organisation. EuroLat and ultimately the EU-CELAC forum should be able to equally mention the contemporary political challenges from Latin America and Europe.

Secondly, despite the fragmentation of the Latin American component into regional and national parliaments and the high autonomy degree of these parliamentarians at EuroLat - not organised in formal political groups as the Europeans (Pires, 2009; Stavridis and Ajenjo, 2010), the Latin American component has reached an important degree of convergence concerning the Venezuelan case. They built a unified and defensive position on the electoral and political context of this country, achieving even the consent of conservative representatives of the region, which preferred to stick with the Latin American component against the European 'interventionist' position. While it prevails a unanimous position in the Latin American side, the European message was not unified inasmuch as far-left MEPs chose to support LAC position due to their transnational ideological connexions with left-wing parties from Latin America. While in the Latin American side a 'regional' cleavage has prevailed in the approval of the component's message, hindering any ideological dissent, the strength of formal European

political groups has prevented a European consensual declaration, which led to a more ideologically pluralistic view on the final document of this component.

The parliamentary position adopted by the Latin Americans at Eurolat is not isolated from other parliamentary forums of the region. It must be seen in relation to other inter-parliamentary relations of existing parliamentary organisations within Latin America, such as the regional parliaments (Parlatino, Parlandino, Parlacen and Parlasur) as well as the national congresses of the region. These overlapping instances tend to strengthen the international connections among parliaments and parliamentarians, intensifying their diplomatic influence vis-à-vis the intergovernmental negotiations (Jancic, 2014). For instance, Parlasur has previously discussed the political situation of Venezuela at their regular sessions. However, differing from Latin American defensive position at Eurolat on the matter, this body has put a strong emphasis on their concerns about the political conjuncture of Venezuela, calling for the establishment of a political dialogue between the governmental and opposition forces². Therefore, within Eurolat parliamentarians from Latin America, some also representatives of Parlasur and Parlandino, preferred to adopt a more supportive position on Venezuelan politics rather than to follow a more critical position, which was assumed by the European component.

Although a significant dynamism of parliamentarians from both side of the Atlantic was seen in the deliberations on Venezuela's case, some important aspects have limited the real influence of Eurolat in the inter-governmental decision-making process within EU-LAC relations. First, it formally presents limited deliberative functions and almost non-existing mechanisms to directly impact the intergovernmental negotiations - the only formal moment in which Eurolat's voice is heard by the governments of both regions is through the brief message that this body regularly sends to EU-CELAC biannual meetings.

Second, parliamentary diplomacy faces some key problems when trying to perform a more effective and influent position internationally. Those issues are usually related to the limited availability of time, expertise and funding of this forums; the discontinuities of their members, hindering the deepening of

² Parlasur's Motion on the political situation of Venezuela, available at: <http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/8155/1/parlasur/parlamento-del-mercosur-llama-al-dialogo-y-la-paz-en-venezuela.html>, accessed in 21/04/2016.

the parliamentary dialogue as well as losing the institutional memory of the organisations; and the distinction of (semi)parliamentary regimes in Europe vis-à-vis presidential systems found Latin America, which bring differences of relevance and expectations from the parliamentary representatives of these continents (Malamud and Stavridis, 2011). Third, while the EP has gained increasing powers within the European political system, regional parliaments in Latin America are characterised by their consultative and marginal role within integration, which has distanced themselves from the formulation and monitoring of regional policies (Malamud and Sousa, 2007). Therefore, these factors altogether have limited substantially the role of the inter-parliamentary dialogue within the EU-CELAC bi-regional relations.

Although they might face substantive limitations to successfully meet citizen's expectations of holding governmental relations into account (IPU and UNDP, 2012), EU-LAC parliamentary diplomacy, institutionalised by Eurolat, has helped to strengthen political communication at the bi-regional level, aiming to promote a shared identity among the Latin American and European parties, mostly grounded in the referred principles, such as democracy, human rights, multilateralism and regional integration. Finally, as observed through the plural parliamentary reactions to the political situation of Venezuela, parliamentary actors and institutions can play a major role in publicising inter-regional political debates and contested decisions within EU-LAC relations.

CONCLUSION

The parliamentary dimension of EU-LAC relations is marked by a tradition of regular meetings between European and Latin American parliamentarians. Since the 1970s, parliamentarians and political parties from both regions have exchanged experiences and political opinions on bi-regional topics, especially with regard to defence of democracy and human rights in both regional contexts. This parliamentary connection even recedes than any bi-regional relations at the intergovernmental level. The constitution of Eurolat in 2006 made this historical relation more institutionalised, providing to this inter-parliamentary dialogue a formal and structured mechanism of parliamentary diplomacy, aiming to make this dimension more influential on the governmental side of EU-LAC relations.

A comparative analysis of the official documents emitted by Eurolat and by the EU-CELAC governmental sessions in 2013 and 2015 confirms a high

degree of thematic convergence between the meetings from both bi-regional dimensions as well as a more emphatic position from the parliamentary axis on several political situations or national crises observed in Latin America, with particular focus on the political events of Colombia, Cuba, and Venezuela. Albeit the diplomatic actors acknowledge the important role of Eurolat, as well as other social, academics and business forums between Europe and Latin America, these dimensions have a limit degree of influence on the decisions taken by the Heads of State and Government from both regions. The fact that the Eurolat's plenary sessions are annual while the EU-CELAC Summits are held biannually reinforces this mismatch between the governmental and parliamentary dimension of this relationship.

On the other hand, the multiplicity of dimensions and issues found in EU-LAC dialogue has guaranteed a bi-regional relation of significant plurality and diversity. The presence of shared principles and values - such as democracy, human rights, multilateralism and regional integration - has favoured the usefulness of this relationship, especially when compared to other regions of the globe. The creation of CELAC and the change from EU-LAC to EU-CELAC meetings have brought new expectations from the deepening of this relation, in the face of a scenario full of global and regional challenges and transformation which will certainly impact both regions on distinct ways.

Although the symmetry of European and Latin American parliamentary representations is one of the principles of this political body, the greater bureaucratisation and experience from the European side have led to a more significant weight of this component in the organisation and agenda-setting of Eurolat during its first years of activities. Not only have the foundation of Eurolat being constituted as a more simplified strategy for the European parliamentarians to dialogue with representatives from the whole Latin America as it has built an innovative environment to the connecting and convergence of regional parliaments and parliamentarians from Latin America, inexistent since then. In this sense, the fragmentation of the Latin American component had been seen as one of the great obstacles faced by Eurolat, along with its low capacity of influence on the bi-regional governmental negotiations.

However, Eurolat's meetings of 2015 have presented an increasing coordination of the Latin American component, countering the previous behaviour found among the Latin American representatives at this inter-parliamentary organisation. As a reaction to the stronger position adopted by

the majority of the European parliamentarians to condemn the current political situation in Venezuela, the Latin American side assumed a unanimously defensive posture on the issue, defending the Venezuelan democratic traditions and considering the European declaration as a rather 'interventionist' one. Given that a common position was not reached between the two components, two separated messages were delivered to the 2nd EU-CELAC governmental Summit, voiced by the European and the Latin American co-Presidents. While the European message was accepted by only the majority of the MEPs, the Latin America declaration was approved by all representatives from this continent, also having a particular support from the European far-left.

Although Eurolat has a marginalised role in the EU-LAC governmental relations, it represents a clear instrument of parliamentary diplomacy and an intent to bring the plurality of political positions to the bi-regional level, inserting parliamentarians and political parties from both regions within this strategic and traditional dialogue. The Venezuelan case seems an interesting episode in which representatives from the European and Latin American parliaments have not found a common political opinion, preferring to emit diverse and stronger positions on the issue. While the governmental dimension assumed a consensual and loose message on Venezuela, members of Eurolat decided to agree to disagree.

REFERENCES

- BORZEL, T.; RISSE, T. Diffusing (Inter-) Regionalism The EU as a Model of Regional Integration. *KFG Working Paper Series*, núm. 7, Free University Berlin, September, (2009).
- COFELICE, A. International Parliamentary Institutions: Some Preliminary Findings and Setting a Research Agenda, *UNU-CRIS Working Papers*, W-2012/3, (2012), p. 24.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago, 2015.
- ERTHAL, J. Democracia e Parlamentos Regionais: Parlacen, Parlandino e Parlasul. *Observador On-line*, vol. 1, núm. 9, Nov (2006).
- EU-CELAC Action Plan 2013-2015. Brussels, 2013.
- EU-CELAC Action Plan. Santiago, 2015.
- EU-CELAC Summit. Santiago Declaration. 2013.
- EU-CELAC Summit. Brussels Declaration. 2015.

- EUROLAT. Message to the 1st EU-CELAC Summit. 2013.
- EUROLAT. Message of the European component of Eurolat to the 2nd EU-CELAC Summit. 2015a.
- EUROLAT. Message of the Latin American component of Eurolat to the 2nd EU-CELAC Summit. 2015b.
- FARRELL, M. EU policy towards other regions: policy learning in the external promotion of regional integration. *Journal of European Public Policy*, 16:8 (2009), p. 1165-1184.
- GRATIUS, S. Europe and Latin America: in need of a new paradigm. *Fride working paper*, núm. 116, 2013.
- HIX, S.; NOURY, A.; ROLAND, G. Dimensions of Politics in the European Parliament. *American Journal of Political Science*, vol. 50, núm. 2 (2006), pp. 494-511.
- Inter-Parliamentary Union. United Nations Development Programme *Global Parliamentary Report: The changing nature of parliamentary representation*. United Nations Publications, 2012.
- JANCIC, D. Multilayered International Parliamentarism: The Case of EU-Brazil Relations. *LSE Law, Society and Economy Working Paper*, núm. 17 (2014).
- JÁUREGUI ATONDO, R. Letter to Mr Donald Tusk, President of the European Council. Ref. D(2015)28879, June 6th, 2015.
- KREPPEL, A. *The European Parliament and Supranational Party System: a study in institutional development*. Cambridge University Press, 2002.
- LAZAROU, E.; LUCIANO, B. T. 10 anos de relações do Brasil com uma Europa alargada, in DANE, F.; LAZAROU, E.; LUCIANO, B. T. *A União Europeia alargada em tempos de novos desafios*, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2015.
- LUCIANO, B. T. Democratizando a integração: Eleições Diretas para os Parlamentos Europeu e do Mercosul. *Brazilian Journal of International Relations*, vol. 4, núm. 2 (2015).
- MALAMUD, A.; SOUSA, L. Regional Parliaments in Europe and Latin America: Between Empowerment and Irrelevance. In HOFFMANN, A.; VAN DER VLEUTEN, A. *Closing or Widening the Gap? Legitimacy and Democracy in Regional International Organizations*. Aldershot: Ashgate, 2007.
- MALAMUD, A.; STAVRIDIS, S. Parliaments and parliamentarians as international actors. In REINALDA, B. *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*. Surrey, UK: Ashgate, 2011, p. 101-15.

- MANNERS, I. Normative Power Europe: a Contradiction in term? *JCMS*, vol. 40, núm. 2 (2002).
- MORAZÁN, P.; FIAPP; SANAHUJA, J; AYLÓN, B. A New European Union Development Cooperation Policy with Latin America. *Directorate-General for External Policies of the Union*, EXPO/B/DEVE/FWC/2009-01/Lot5/18 (2011).
- SANAHUJA, J. 25 Años de Cooperación Interparlamentaria entre la Unión Europea y América Latina. *European Parliament*, POLI 107 ES (1999).
- SANAHUJA, J. Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC. *Pensamiento propio*, núm. 39 (2014).
- SANAHUJA, J. La UE y CELAC: Revitalización de una relación estratégica. *EU-LAC Foundation*, Relaciones birregionales/Serie de los foros de Reflexión, Hamburg (2015).
- SARAIVA, M. Brasil, América Latina e a União Europeia diante de novas agendas globais. In Dane, F.; Lazarou, E.; Luciano, B. T. *A União Europeia alargada em tempos de novos desafios*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2015.
- STAVRIDIS, S. Parliamentary Diplomacy: any lessons for regional parliaments?, In KÖLLING, M.; STAVRIDIS, S.; FERNÁNDEZ SOLA, N. (eds.). *The International Relations of the Regions: Subnational Actors, Para-diplomacy and Multi-level governance*. Zaragoza, 2006.
- STAVRIDIS, S.; AJENJO, N. EU-Latin American Parliamentary Relations: some Preliminary Comments on the EUROLAT. *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, vol. 10, núm. 3, Abril (2010).
- WEISGLAS, F.; DE BOER, G. Parliamentary Diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*, núm. 2 (2007), p. 93-99.
- WHITMAN, R. The neo-normative turn in theorising the EU's international presence. *Cooperation and Conflict*, vol. 48, núm. 171 (2013).

DIE ERSTEN DEMOKRATISCHEN VERSUCHE IN UNGARN NACH 1945

DR. MAGDOLNA SZIGETI

Pázmány Péter Katholische Universität

Die Zeitepoche zwischen den Jahren 1944 - 1949 war eine Übergangsphase für Ungarn, während der - obwohl viele darauf gehofft hatten, endlich könne der neue Staat nach dem Vorbild eines demokratischen politischen Systems aufgebaut werden, - in der Wirklichkeit die Bedingungen für die Sowjetisierung des Landes erschaffen wurden. Damals hat man in Ungarn damit nicht gerechnet, daß nach dem durch Alliierten gewonnenen Krieg Ungarn von dem westlichen Teil Europas abrechen wird, die völlige Sowjetisierung des Landes, das kommunistische Machtergreifen, die Unterdrückung der geistigen Initiativen, und das Zurückbleiben Ungarns erfolgt.

Mit Ausnahme der Kommunisten entfaltete sich ein Konsens unter den Parteien, Ungarn sollte durch einen mit den Westalliierten geschlossenen Sondernfrieden aus dem Krieg austreten, aber es war nur eine Illusion, und maßgebende ungarische Politiker wandten sich an die Sowjetunion erst nach dem Austreten Rumäniens im August 1944, als die sowjetischen Soldaten schon auf ungarischem Gebiet kämpften. Es gelang unserem Land also nicht, den Krieg in der letzten Minute so zu beenden, daß das Austreten auf die Lage der Nachkriegszeit positive Auswirkung hätte haben können.

Die maßgebenden Vertreter der Bestrebungen der staatlichen, politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Modernisierung, wie z. B. Bajcsy Zsilinszky Endre, sind infolge des Krieges und des nazional-sozialistischen Terrors gestorben, durch die Tätigkeit der Dagebliebenen wurde das moralische Kapital des ungarischen Volkes auf internationaler Ebene devalviert, entwertet. Der Verlust nach Trianon blieb weiterhin ein Defizit, das Schicksal von Ungarn hing in erster Linie von der Sowjetunion ab, und erst in zweiter Linie wurde es durch die unter den Alliierten abgeschlossenen Pakten, oder ungarische Parteien oder Politikern bestimmt.

In der Wirklichkeit wurden zwischen den Jahren 1944 - 1949 die Bedingungen für die Sowjetisierung des Landes erschaffen. Obwohl die Frage, ein demokratischer Staat, oder eine Parteidiktatur wird auf den Ruinen von Ungarn aufgebaut, war im Jahre 1945 noch nicht entschieden, es schien so, als ob die politischen Kämpfe der Koalitionszeit einen Sinn hätten. Die von der Sowjetunion unterstützte Kommunistische Partei war aber unter allen Parteien am besten vorbereitet für den Neubeginn.

Für die Scheiterung der demokratischen Umwandlung in Ungarn waren nicht nur die sowjetischen und ungarischen Kommunisten verantwortlich, sondern auch alle, die - während sie in der verbalen Kommunikation begeistert die Demokratie verherrlichten, mit deren Hilfe sie aus Ungarn einen glücklichen Blumengarten zaubern, - mit Tat und Versäumnis die Demokratie getötet hatten.

Zwischen Oktober 1944 und April 1945 ist Ungarn ein vom durch Deutschen besetzten Land zu einem durch die Sowjetunion besetzten Land geworden. Das bedeutendste Hindernis der ungarischen Souveränität war - wie es in Ungarn 44 Jahre hindurch formuliert wurde - die „provisorisch“ in Ungarn stationierte sowjetische Armee.¹ Die Besetzung versuchte das in Moskau unterzeichnete Waffenstillstandsabkommen vom 20. Januar 1945² zwischen der Sowjetunion und Ungarn zu legalisieren. In diesem Abkommen erkannte Ungarn bis zum Friedensabschluss die Beaufsichtigung des sog. Alliierten Kontrollausschusses an, an dessen Spitze in Ungarn immer sowjetische Generale saßen. (Marschall Vorosilov, General Sviridov).

Dieser Kontrollausschuß hatte Recht, die Gründung der Parteien zu gestatten oder zu verbieten, Verhaftungen zu verordnen, Presse zu zensurieren, Filme zuzulassen, oder die Post zu kontrollieren. Die sowjetische Besatzung half mit allen Kräften den Kommunisten, zur Macht zu kommen,

¹ DILAS, Milovan: *Találkozások Sztálinnal*. [Treffen mit Stalin] Verlag Magvető, Budapest, 1989. 105.

„Törvényes“ megszállás. *Szovjet csapatok Magyarországon 1944-1947 között*. [Gesetzmäßige Besetzung. Sowjetische Truppen in Ungarn zwischen 1944-1947.] Zusammengestellt von Béni L. Balogh Béni, Budapest, Magyar Nemzeti Könyvtár [Ungarische Nationale Bibliothek], 2015. 567.

² BALOGH, Sándor: *Magyarország külpolitikája 1945-1950*. [Außenpolitik Ungarns 1945-1950] Budapest, Verlag Kossuth, 1988. 5.

und der sowjetische Einfluß hat von Anfang an dem politischen, geistigen und kulturellen Leben des Landes seinen Stempel aufgedrückt.³

Durch den Friedensvertrag, der am 10-ten Februar 1947 in Paris⁴ unterzeichnet wurde, der Ungarn am 16. Juli 1947 inartikulierte⁵, wurde Ungarn völkerrechtlich zu einem souveränen, unabhängigen Staat. Das Mandat des Kontrollausschusses ist zwar abgelaufen, aber 50 000 Mann sowjetischer Truppen blieben doch in Ungarn, um die Verbindung mit der in Österreich stationierten sowjetischen Truppen zu sichern.⁶ Am 15. Mai 1955 wurde der Staatsvertrag mit Österreich unterzeichnet, Österreich wurde zu einem neutralen Staat, die sowjetischen Truppen verließen Österreich⁷, aber einen Tag früher wurde die vom Warschauer Pakt⁸ geschaffene, von der Sowjetunion geleitete militärische Allianz gegründet, so blieben die russischen Soldaten wieder in unserem Land. Die militärische Besatzung und die sowjetische politische Kontrolle beschränkte die ungarische Souveränität 44 Jahre lang in großem Maße. Die sowjetische Macht wirkte durch ihre „Berater“ offiziell im Land, manchmal durch direkte Befehle leiteten sie den

³ FÖLDESI, Margit: *A megszállók szabadsága - a hadizsákmányról, a jóvátételről, a Szövetséges Ellenőrző Bizottságról Magyarországon*. [Die Freiheit der Besatzungsmächte - über die Kriegsbeute, die Reparation, den Alliierten Kontrollausschuß] (zweite Auflage). Budapest, Kairosz, 2009. 480.

⁴ ROMSICS, Ignác: *Az 1947-es párizsi békeszerződés*. [Der Pariser Friedensvertrag vom Jahre 1947] Budapest, Verlag Osiris, 2006. 276.

⁵ Gesetz Nr. XVIII. vom Jahre 1947.

⁶ *Nemzetközi szerződések (1945-1982). A második világháború utáni korszak legfontosabb külpolitikai szerződésai*. [Internationale Verträge (1945-1982) Die wichtigsten aussenpolitischen Verträge der Zeitepoche nach dem zweiten Weltkrieg] Zusammengestellt von Dénes Halmosy. Budapest, 1985. 84.

PATAKI, István: *Egyezmények a szovjet csapatok magyarországi tartózkodásáról*. [Abkommen über den Aufenthalt der sowjetischen Truppen in Ungarn] In: *Múltunk*, 1995/3., 127-158.

⁷ *Nemzetközi szerződések gyűjteménye 1945-1958*. [Die Sammlung der internationalen Verträge 1945-1958 Zusammengestellt von Gyula Hajdú: Budapest, Verlag „Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó“, 1958. 259.

MUSZATOV, Valerij: *Az osztrák államszerződés és a Szovjetunió*. [Der österreichische Staatsvertrag und die Sowjetunion] In: *História*, 2005. (Folge 27.) Nr. 5. 3., 5-8.

⁸ KIRÁLY, Béla: *A magyar hadsereg szovjet ellenőrzés alatt*. [Die ungarische Armee unter sowjetischer Kontrolle] In: *Magyarország és a nagyhatalmak a 20. században*. [Ungarn und die Großmächte im 20-ten Jahrhundert] *Tanulmányok*. [Studien] Budapest, 1995. 235.

ungarischen Staat. Der Aufbau des diktatorischen Einparteistaates wurde bis zu dem Jahre 1949 beendet, – nach der Vernichtung der einzelnen Parteien, dann nach der erzwungenen Vereinigung der Sozialdemokratischen und Kommunistischen Parteien hatte niemand mehr die Möglichkeit, gegen die einzige kommunistische Partei, gegen die „Partei der Ungarischen Arbeitenden“ politische Gegenmeinung zu formulieren.⁹

Am 3. Dezember 1944 wurde die Ungarische Nationale Unabhängige Front aus 5 Parteien gegründet, dazu gehörte die Partei der Unabhängigen Kleinwirte, die Sozialdemokratische Partei, die Kommunistische Partei, die Nationale Bauernpartei, die Partei der Bürgerlichen Demokraten, sowie die Gewerkschaften, aber ihr Programm war mit dem der Kommunisten identisch, auf dessen Grund 3 Wochen später das Regierungsprogramm auch formuliert wurde.¹⁰

Die Front wäre eigentlich ein gesetzgebendes Organ gewesen, die Abgeordneten wurden aber nicht auf üblicher Weise gewählt, sondern sie wurden von den unter Druck der Roten Armee gegründeten Nationalen Ausschüssen delegiert. Die Front wählte einen Politischen Ausschuß, der stellte die Provisorische Nationale Regierung auf, deren Zusammensetzung in Moskau genehmigt wurde. Sie übte praktisch die gesetzgebende Aufgabe statt der Front aus, durch Verordnungen aufgrund der Ermächtigung der Front.

Am 14. Dezember 1944 wurde die Vorbereitungskommission der Provisorischen Nationalversammlung gegründet, die hinter den Frontzonen – zwar ohne Regelung, – die Wahl von den Mitgliedern des neuen gesetzgebenden Organs abgewickelt hat. Am 20. Dezember 1944 hat die Vorbereitungskommission aus 44 Siedlungen 230 gewählte Abgeordneten nach Debrecen mitgeföhren, damit die Provisorische Nationalversammlung am nächsten Tag (nämlich am offiziellen Geburtstag von Stalin¹¹) ihre konstituierende Sitzung abhalten kann. Das Provisorische Parlament hatte aber insgesamt nur 2 Sitzungen abgehalten: im Dezember 1944, die dauerte kaum 8 Stunden, und zum zweiten Mal am 6. September 1945, die dauerte 6

⁹ *A Magyar Dolgozók Pártja határozatai 1948-1956*. [Beschlüsse der Partei der Ungarischen Arbeitenden 1948-1956] Zusammengestellt von Lajos Izsák, Budapest, Verlag Napvilág, 1998. 10.

¹⁰ KOROM Mihály: *Magyarország ideiglenes nemzeti kormánya és a fegyverszünet: 1944-1945*. [Die provisorische Nationale Regierung Ungarns und der Waffenstillstand 1944-1945] Budapest, Verlag „Akadémiai Kiadó“, 1981. 128.

¹¹ RADZINSZKIJ, Edvard: *Sztálin*, Verlag Európa, Budapest, 1997. 17.-18.

Tage lang.¹² Zwar Béla Zsedényi, der Präsident der Provisorischen Nationalversammlung öfters die Einberufung der Sitzungen angebahnt hatte, genehmigte es der Alliierte Kontrollausschuß nicht, höchstwahrscheinlich wollte der Ausschuß eine aktivere Parlamentstätigkeit nicht unterstützen.¹³

Während des zweiten Weltkrieges entstanden schon zahlreiche Vorstellungen darüber, in welcher Form ein neues Ungarn aufgebaut werden soll, und über die ersten dringenden Aufgaben. Die konkreten Vorschläge für die Lösung unterschieden sich voneinander, die Zukunftsbilder der Konservativ-Liberalen, der Liberal-Demokraten, der Partei der Kleinwirten, der Sozialdemokraten und der sog. „einen dritten Weg suchenden“ Intelligenz wichen natürlich voneinander ab. Aber in der Frage, welche sind die dringend zu lösenden Aufgaben in dem neuen System, herrschte beachtenswerte Meinungsgleichheit. Alle waren in folgenden Fragen im völligen Einverständnis:

- die politische Ordnung, die politische Struktur soll geändert werden, deren autokratische Elemente zurückgedrängt werden sollten,
- demokratische staatliche Einrichtungen sollen ins Leben gerufen werden,
- im Vordergrund der Gesellschaftspolitik soll die gesellschaftliche Gerechtigkeit, der soziale Gedanke stehen,
- die Verwaltung soll demokratisiert werden,
- durch Bodenreform sollen die Bodenverhältnisse umstrukturiert werden,
- die Wirtschaft ist auf die Modernisierung angewiesen, wobei die staatliche Wirtschaftspolitik große Verantwortung bekommt,
- das Schulsystem soll reformiert werden,
- und durch Trianon verursachte Unrecht und Schaden soll irgendwie abgeholfen werden. Die Gebiete, wo mit großer Mehrheit ungarische

¹² FÖGLEIN, Gizella: Államforma és államfői jogkör Magyarországon 1944-1949. [Staatsform und die Befugnisse des Staatsoberhauptes in Ungarn 1944-1949], Budapest, 1993. 7.

¹³ *Adatok és tények az 1944-1945. évi Ideiglenes Nemzetgyűlésről.* [Daten und Tatsachen über die Provisorische Nationalversammlung von 1944-1945] Zusammengestellt von Károly Jónás, Budapest, Herausgeber: Parlamenti Módszertani Iroda, 1994. 88.

Az Ideiglenes nemzetgyűlés és az Ideiglenes kormány megalakulása: 1944. december 21-22. [Die Bildung der Provisorischen Nationalversammlung und der Provisorischen Regierung: 21-22. Dezember 1944] Zusammenestellt von Viktória Vagyóczkyné Kékes, Budapest, Verlag Kossuth, 1984. 8.

Bevölkerung lebt, sollen wieder zu Ungarn gehören, bzw. sollen die Staaten, die Völker in dieser Region in engerer Kooperation, vielleicht in der Form von einer Konföderation, zusammenwirken.

Bloß die kommunistische Partei dachte an die Umstrukturierung des Landes nach dem sowjetischen Muster, obwohl es in den ersten Nachkriegszeiten so offen nicht kommuniziert wurde. „Es war richtig, unsere Karten nicht aufzudecken /.../ es (nämlich die ersten Koalitionsjahre) war nur die erste Stufe zur sozialistischen Umwälzung.“¹⁴ – sagte József Révai am 5. März 1949, an der Sitzung der Zentralleitung der Partei der Ungarischen Arbeitenden. In den politischen Debatten über die Lösung der konkreten Aufgaben stellte es sich heraus, daß die Demokratie aufgrund der verschiedenen Interpretationen verschiedene Inhalte hat.

Um die noch auf westlichem Gebiet von Ungarn kämpfenden Kräfte zu teilen, bzw. die Regierung für die Bevölkerung akzeptabel zu machen, wurden drei Generale der ungarischen Armee der Horthy-Zeit an die Spitze (Béla Dálnoki Miklós) und an zwei Ministerposten der Regierung (János Vörös, Gábor Faragho) gestellt. Diese breite Koalitionspolitik schien damals mit den Vereinbarungen der alliierten Großmächte im Zusammenhang zu sein. Aber die zwei strategisch sehr wichtigen Ministerien standen unter dem Einfluß der Kommunisten, das Innenministerium führte Ferenc Erdei von der Bauernpartei, der den Kommunisten nahe stehende Politiker, an der Spitze des Landwirtschaftsministeriums saß Imre Nagy, der Mitglied der Kommunistischen Partei, der nach der Revolution vom Jahre 1956 zum Tode verurteilt wurde.

Am 21-sten Dezember 1944 zusammengetretene Provisorische Nationalversammlung hatte 230 Mitglieder, von denen 90 wurden von der Kommunistischen Partei, 43 von den Sozialdemokraten, 16 von der Bauernpartei, 56 von den Kleinwirten, 13 von den Bürgerlichen Demokraten gewählt/ oder delegiert, dazu kamen noch 12 unabhängige Abgeordneten.¹⁵ Diese Angaben sind deshalb interessant, weil die Kommunisten überrepräsentiert waren. Selbst der Kommunist, Ernő Gerő informierte

¹⁴ LITVÁN, György: Koalíciós közjáték, [Das Koalitionszwischenenspiel]1945-1948, In: Rubicon, 1996/1-2.

¹⁵ FEITL, István: Az Ideiglenes Nemzetgyűlés létrejötte és jogalkotása, [Die Entstehung und die Gesetzgebung der Provisorischen Nationalversammlung] In: A magyar parlament 1944-1945 [Das ungarische Parlamen 1944-1945] Studien, Budapest, 1991 25-26.

darüber den noch in Moskau gebliebenen Rákosi mit folgenden Worten: „Was die Ziffer der kommunistischen Abgeordneten betrifft, das haben wir ja ein bißchen überdimensioniert. Dessen Ursache ist zum Teil die Eile, zum Teil der Übereifer der lokalen Genossen.“¹⁶ Als bis Sommer 1945 in Budapest, und auf dem westlichen Teil Ungarns gewählte Abgeordnete ihren Platz in der Provisorischen Nationalversammlung genommen hatten, hatten die Kleinwirte schon 122 Abgeordnete von 498 Mitgliedern des Parlaments.

Die Partei der Unabhängigen Kleinwirte war eine Sammelpartei, hier konzentrierten sich fast alle politischen Paletten der antikommunistischen, und konservativen Kräfte der Rechten, und hier versammelten sich auch die Kleinwirte und Kleinbesitzer, die sich vor der Einführung des Kolchossystems fürchteten. Diese politische Situation allein hat viele innerliche Auseinandersetzungen mit sich gebracht.

Nach der Abstimmung im September 1945 des Wahlgesetzes wurden am 4. November die ersten sog. demokratischen Wahlen abgehalten. Die Kleinwirte haben diese Wahlen mit 57 % wieder gewonnen, obwohl aufgrund des Wahlgesetzes etwa eine halbe Million potentielle Wähler, unter anderem auch die Ungarndeutsche, die höchstwahrscheinlich ihr Votum auf die rechtsstehenden Parteien abgegeben hätten, waren aus den Wahlen ausgeschlossen.

Die Wahlen entbehrten ihre übliche charakteristische Eigenschaft, aufgrund der Wahlergebnisse wurde die Zusammensetzung der Regierung nicht entschieden. Schon vor den Wahlen wurde geäußert, daß die Parteien unabhängig von Wahlergebnissen in der Koalition regieren werden.

Da die Wahlen vom Jahre 1945 für die Kommunisten eine Wahlniederlage bedeuteten, haben sie eine Strategie ausgearbeitet, wie sie die Macht ergreifen könnten. Sie haben erreicht, die rechtsstehenden Parteien zu verteilen, es war nicht nur der Gewalttätigkeit der Kommunisten, sondern auch der inneren Konflikten der Parteien zu verdanken. Nach der Auflösung der rechtsstehenden Parteien kamen die Linken an die Reihe, zum Teil mit der Hilfe der in diese Parteien eingetretenen Kommunisten.

Im Jahre 1947 hatte die kommunistische Partei vor, im Parlament ihre Teilnahme zu verstärken. Mit den berühmt gewordenen verfälschten Wahlen haben sie aber nur 24 % erreicht, so wurden die noch existierenden Parteien

¹⁶ Moszkvának jelentjük... Titkos dokumentumok 1944-1948. [Es wird an Moskau Bericht erstattet... Geheime Dokumente 1944-1948] Zusammengestellt von Lajos Izsák, und Miklós Kun. Budapest, 1994, In: Századvég, 14.

bis Sommer 1948 entweder mit Gewalt, oder mit der Hilfe der Parteimitglieder aufgelöst, als letzter Schritt wurde durch Vereinigung der Sozialdemokratischen und Kommunistischen Parteien die stalinistische Partei, die Partei der Ungarischen Arbeitenden am 12. Juni 1948 gegründet, auf die als einzige Partei auf der Liste der sog. Volksfront 96,2 % der Wahlberechtigten ihre Stimmen abgegeben hatten.

Diesen raschen Erfolg verursachten aber nicht nur die ungarischen Kommunisten, der sowjetische Druck, sondern es war auch innerparteilichen Konflikten und dem Parteienhader zu verdanken.

Ab April 1945 begann der demokratisch bezeichnete Neuaufbau Ungarns. In allen Teilen der Neugestaltung kann aber Reihen von Rechtsverletzungen, manchmal die Mißachtung der demokratischen Grundprinzipien und Regelungen festgestellt werden.

Hier sollen einige als Beispiel dienen:

Die Vertreibung der Ungarndeutschen geschah aufgrund vom Potsdamer Abkommen. Im Artikel XIII. des Abkommens wurde festgelegt: Die drei Regierungen (namlich die USA, Großbritannien, Sowjetunion) haben die Frage der Übersiedlung der Deutschen „unter allen Gesichtspunkten beraten und erkennen an, daß die Überführung der deutschen Bevölkerung oder Bestandteile derselben, die in Polen, Tschechoslowakei und Ungarn zurückgeblieben sind, nach Deutschland durchgeführt werden muß. Sie stimmen darin überein, daß jede derartige Überführung, die stattfinden wird, in ordnungsgemäßer und humaner Weise erfolgen soll. Da der Zustrom einer großen Zahl Deutscher nach Deutschland die Lasten vergrößern würde, die bereits auf den Besatzungsbehörden ruhen, halten sie es für wünschenswert, daß der alliierte Kontrollrat in Deutschland zunächst das Problem unter besonderer Berücksichtigung der Frage einer gerechten Verteilung dieser Deutschen auf die einzelnen Besatzungszonen prüfen soll. Sie beauftragen demgemäß ihre jeweiligen Vertreter beim Kontrollrat, ihren Regierungen so bald wie möglich über den Umfang zu berichten, in dem derartige Personen schon aus Polen, der Tschechoslowakei und Ungarn nach Deutschland gekommen sind, und eine Schätzung über Zeitpunkt und Ausmaß vorzulegen, zu dem die weiteren Überführungen durchgeführt werden könnten, wobei die gegenwärtige Lage in Deutschland zu berücksichtigen ist. Die tschechoslowakische Regierung, die Polnische Provisorische Regierung und der Alliierte Kontrollrat in Ungarn werden gleichzeitig von obigem in Kenntnis gesetzt und ersucht werden, inzwischen weitere Ausweisungen

der deutschen Bevölkerung einzustellen, bis die betroffenen Regierungen die Berichte ihrer Vertreter an den Kontrollausschuß geprüft haben.“¹⁷

Der Marschall Vorosilov berichtete an demselben Tag, als die Konferenz in Potsdam angefangen hat (17. Juli 1945), dem Alliierten Kontrollausschuß, der eben in Budapest seine Sitzung hielt, – wie er formuliert hatte, – über die Bitte der ungarischen Regierung, ung. 200 000 von 500 000 Ungarndeutschen weit von der ungarischen Grenze auszusiedeln, mit denen man auf gleicher Weise, wie mit den Kriegsverbrechern umgehen soll. Obwohl alle Teilnehmer ihre Zustimmung von dem Einverständnis ihrer Regierung abhängig gemacht hatten, hielten sie es als durchzuführende Idee. Vorosilov betonte, sie müssen diese Frage entscheiden, weil die Frage der Aussiedlung in anderen Ländern auch auftauchten.¹⁸

Zwei Wochen früher (3. Juli) verlangte die tschechoslowakische Regierung¹⁹ (mit der Unterstützung von Stalin), die Umsiedlung von 3 Millionen Sudetendeutschen und weitere 400 000 Ungarn zu genehmigen. Die Argumentierung enthielt: in Ungarn leben ung. 350 000 Slowaken, die in die Slowakei umsiedeln wollen.

Obwohl es viel darüber debattiert wurde, die Konferenz in Potsdam schuf mit ihrem Abkommen bloß die Möglichkeit für die Vertreibung der Deutschen. Die Formulierung des Abkommens ermöglichte die verschiedenen Interpretationen, so wurde am 23. November dem Alliierten Kontrollausschuß die Antwort von dem ungarischen Ministerpräsidenten gegeben: Die Zahl der auszusiedelnden Deutschen sei 303 419 Menschen.

Trotz des Potsdamer Abkommens haben sich die Russen und die Tschenen so verhalten, als ob sich die Großmächte – wenn nicht im Schreiben, aber in Worten – vereinigt hätten, den Vorschlag vom tschechoslowakischen Präsidenten, Edvard Beneš zu unterstützen. Dem Abkommen folgte das bilaterale Abkommen zwischen der Tschechoslowakei und Ungarn, aufgrund derer ungarische und slowakische Volksgruppen gezwungen wurden, ihr Zuhause zu verlassen.

¹⁷ http://potsdamer-konferenz.de/dokumente/potsdamer_protokoll.php#XII, Seite 10.-11.

¹⁸ ZINNER, Tibor: *A magyarországi németek kitelepítése*. [Die Aussiedlung der Ungarndeutsche] Budapest, Verlag: Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2004.

¹⁹ NÉMETH, István: *Németország története - egységtől az egységig* [Die Geschichte Deutschlands – von der Einheit bis zur Einheit] – Aula, Budapest, 2002. 357.

Am 13. Mai 1946 debattierten die Abgeordneten in der ungarischen Nationalversammlung vor der Abstimmung des Abkommens zwischen der Tschechoslowakei und Ungarn über die Umsiedlungen. Die ungarischen Abgeordneten waren überhaupt nicht begeistert, daß Hunderttausende von ungarischen Volksgruppen umgesiedelt werden. Der Abgeordnete, István Kossa (Abgeordneter der Gewerkschaften, später der von der Kommunistischen Partei) argumentiert dagegen aus wirtschaftlicher Sicht, die ungarische Wirtschaft kann das nicht überleben, wenn Hunderttausende (er sprach über 650 000 Ungarn) nach Ungarn umgesiedelt werden.²⁰

Pál Jaczkó (die Partei der Unabhängigen Kleinwirte) beklagte sich, daß sich die Slowaken frei entscheiden können, ob sie hinübergehen, oder in Ungarn bleiben, aber wir müssen die ungarischen Volksgruppen übernehmen. Noch dazu dürfen die Ungarn weder ihr Vermögen, noch Dokumente darüber mitbringen, was sie hinterlassen hatten. Es ist inakzeptabel, dass die Ungarn entschädigungslos von ihrer Heimat vertrieben werden. In der Tschechoslowakei sollten die ungarischen Menschen das gleiche Recht bekommen, wie die anderen.²¹

Die parlamentarischen Protokolle enthalten keine Dokumentation über seine Empörung im Falle der entschädigungslos vertriebenen Ungarndeutschen. Wir können feststellen: die meisten Abgeordneten haben kein Wort dagegen erhoben.

Nach der Erklärung des Aussenministers über die ausgelagerte internationale Lage Ungarns wurde das Gesetz, dadurch das Abkommen über die Übersiedlung der ungarischen Volksgruppen abgestimmt.²²

Die ungarische Regierung versuchte mit der Hilfe der Deportierung der Ungarndeutschen mehrere Probleme zu lösen: unter anderem den Bodenreform, aufgrund der Kollektivschuld die Vertreibung der Ungarndeutsche, für Unterbringung der Flüchtlingen zu sorgen, sowie den Erfordernissen des Abkommens über den Bevölkerungsaustausch zwischen der Tschechoslowakei und Ungarn zu erfüllen.

²⁰ Nemzetgyűlési Napló, 1945., Band II. 1946. május 10- 1946. augusztus 9., a Nemzetgyűlés 33. ülése, 1946. május 13-án, (an der Sitzung 33. von 13. Mai 1946.) 99.-100.

²¹ Nemzetgyűlési Napló, 1945. II. kötet, (Band II.) 1946. május 10. -1946. augusztus 9., a Nemzetgyűlés 33. ülése, 1946. május 13. (Sitzung 33. von 13. Mai 1946) 101.

²² Nemzetgyűlési Napló, 1945. II. kötet, (Band II.) 1946. május 10. -1946. augusztus 9., a Nemzetgyűlés 34. ülése, 1946. május 14. (Sitzung 34. von 14. Mai 1946) 119.

Im Sinne des Waffenstillstandsabkommens²³ vom 20. Januar 1945 verpflichtete sich Ungarn, die Kriegsverbrecher zu Rechenschaft zu fordern. Im März wurde es dringend, weil im Sinne des Gesetzes über Bodenreform den Besitzlosen Grund und Boden zugeteilt werden mußte. Noch in demselben Monat wurde das Gesetz über die Beschlagnahme der Grundstücke von ehemaligen Mitgliedern des Volksbundes, dh. von den Landesverrättern abgestimmt. Im April formulierten die Parteien nacheinander ihre Stellungnahme über die Vertreibung der Ungarndeutsche, hauptsächlich unterstützend.

Im Sinne des Potsdamer Abkommens und des Waffenstillstandsabkommens werden mehrere Verordnungen vom Ministerpräsidenten ausgegeben, um den Erfordernissen der oben genannten Abkommen zu erfüllen. Laut der Verordnung Nr. 3820/1945. /1. Juli/ sollte die politische Vergangenheit der Ungarndeutsche überprüft werden. (Natürlich nicht nur die frühere politische Tätigkeit, oder einfach nur das alltägliche Verhalten der Ungarndeutsche wurde unter Kontrolle gesetzt, sondern nacheinander für viele Menschen von bestimmten Berufen wurde die Kontrolle vorgeschrieben, wie z.B.: aufgrund der Verordnung Nr. 15/1945. für die Angestellten im öffentlichen Dienst.).

Die Verordnung des Ministerpräsidenten Nr. 12.330/1945²⁴ verpflichtete die Ungarndeutschen, ihre Heimat zu verlassen. Am 29. Dezember 1945 verfügte die ungarische Regierung²⁵, daß diejenigen ungarischen Staatsbürger nach Deutschland „umzusiedeln“ seien, die sich bei der Volkszählung vom Jahre 1941 zur deutschen Nationalität oder Muttersprache bekannt, oder die Magyarisierung ihres Namens rückgängig gemacht hätten, Mitglied des Volksbundes, oder einer bewaffneten deutschen Formation gewesen waren. Es wurde oft betont: Diese Deportierung beruhte auf Artikel XIII. des Potsdamer Abkommens, aber es war bloß eine Ausrede. In Ungarn gab es auch manche Politiker, wie der demokratisch denkende István Bibó, der sich in mehreren Denkschriften gegen die Vertreibung der Ungarndeutschen wandte. Er äußerte sich 1946 unter anderem: „Wir tun

²³ BALOGH, Sándor: *Magyarország külpolitikája 1945-1950*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1988. 5.

²⁴ Verordnung von Ministerpräsidenten Nr. 12.330/1945. In.: *Magyar Közlöny* 1945. Nr. 211.

²⁵ Verordnung der Regierung Nr. 12.200/1947. In: *Magyar Közlöny* 1947. Nr. 245.

jetzt mit ihnen (also mit Ungarndeutschen) nichts anderes, als vor einem Jahr mit unseren Juden.“²⁶

Er hatte Gewissensbisse, er hat sich schuldig gefühlt, daß die Vertreibung der Deutschen wegen ihm in das Potsdamer Abkommen eingenommen wurde. Wie er sich erinnerte, im Sommer 1945 kamen in Südungarn Privataktionen vor, mit der Unterstützung von der Bauernpartei und der Kommunistischen Partei. Die deutsche Bevölkerung ganzer Dörfer wurden aus ihren Häusern getrieben, um für die Szekler, die aus Jugoslawien vertrieben wurden, Platz zu machen. Auf den Feldern standen Schwaben tagelang beim Regen, ohne Essen und Trinken herum, und als er über diese Fälle gehört hat, wandte er sich an den Innenminister. Dieses Problem wurde dann von dem Ministerrat besprochen, so wurde entschieden, bei der Potsdamer Konferenz um Hilfe zu bitten.

Die Volkszählung 1941 hatte im Gebiet von Trianon-Ungarn rund 477.966 Personen deutscher Muttersprache erfasst, 303.527 hatten sich zur deutschen Nationalität bekannt.²⁷ Die Nationalität und die Muttersprache sollten extra angegeben werden, nur bei den Ungarndeutschen stimmten diese zwei Angaben nicht überein, und zwar bei 1/3 der Schwaben. Sich zur ungarischen Nationalität mit deutscher Muttersprache zu bekennen, das war damals eine Art der politischen Stellungnahme gegen Hitler. Rund 100.000 hatten der SS angehört, (selten freiwillig), viele davon waren gefallen, oder gerieten in Kriegsgefangenschaft. Dem Volksbund²⁸ und seinen Organisationen hatten im Herbst 1942 (im vergrößerten Ungarn) rund 300.000 Angehörige der deutschen Minderheit angehört. Etwa 60.000 bis 70.000 waren bereits zusammen mit der Wehrmacht geflohen, darunter zahlreiche SS-Mitglieder²⁹ und ihre Familien, sowie Volksbund-Mitglieder.

²⁶ BIBÓ, István: (1911-1979). *Életút dokumentumokban*. [Lebensgang in Dokumenten] György Litván, Katalin S. Varga (Verfasser) Bp., Verlag: 1956-os Intézet-Osiris-Századvég, 1995. 252. - 254.

²⁷ MARCHUT Réka: *A Pest megyei németek kitelepítése a kielepítési névjegyzékek alapján*, [Die Aussiedlung der Ungarndeutschen im Komitat Pest...] In: *Vázlatok két évszázad magyar történelméből*, Studien, Ádám Dombóvári, Orsolya Manhercz (Verfasser), ELTE, Budapest, 2010. 174.

²⁸ SPANNENBERGER, Norbert: *A Volksbund. Egy népcsoport nemzetiszocialista szervezete vagy emancipációs kisebbségi egyesület?* In: *Aetas*, 2000/4. 50.-63.

²⁹ TILKOVSKY, Loránt: *SS-toborzás Magyarországon*. [SS-Anwerbung in Ungarn] Verlag Kossuth, Budapest, 1974. 28-29, 35, 40-43, 60-60, 121-124.

Diese Zahlen zeigen, daß die meisten Ungarndeutschen, die nach dem Krieg in Ungarn geblieben sind, keine Kriegsverbrecher gewesen wären.

Der Grundbesitz der Ungarndeutschen wurde entschädigungslos enteignet. Am 1. Juni 1946 wurden die Transporte in die Amerikanische Besatzungszone von den Amerikanern gestoppt, weil Ungarn das zurückgelassene Vermögen der Deutschen auf seine Reparationsverpflichtung anrechnen lassen wollte, was die Amerikaner nicht anerkannten. In dieser ersten Phase wurden bis zu 130.000 Ungarndeutsche nach Deutschland verbracht.³⁰

Ab Januar 1946 wurden die Ungarndeutschen nach Siedlungen registriert, und die ersten Transporte sind abgefahren. Es gab oft Schwierigkeiten bei der Organisation der Deportierungen, es war auch nicht immer klar, wer das Land verlassen soll.

Bis zum 5. November 1947 gab es schon Erfahrungen über die chaotischen, und gesetzwidrigen Situationen der Aussiedlungen, als der Abgeordnete, József Gróh an der Sitzung der Landesversammlung³¹ die Aussiedlung scharf kritisierte. Er sagte unter anderem folgendes:

Wenn es überhaupt vorkommen kann, daß eine Regierungsverordnung Leid, Untergang, Qual, Tod vertvoller Menschen, Vernichtung des Vermögens verursachte, dann war es die Verordnung über die Aussiedlung der Ungarndeutschen. Im Jahre 1946 haben wir schon ein Gesetz abgestimmt, in dem es formuliert wurde, daß die Schändlichkeit, die in diesem Land der Judenschaft angetan wurde, steht nicht nur mit den ewigen Werten der Menschheit, sondern auch dem Moral und Charakter der ungarischen Menschen in direktem Widerspruch. Warum begehen wir dann denselben Fehler gegen die Deutschen, warum deportieren wir sie? Und wir lassen das Vermögen, das in den Händen der Deutschen auch die ungarische Volkswirtschaft bereicherte, verloren gehen. In ihre hintergelassenen Häuser zogen Angesiedelten, oder noch schlechter, Lumpe ein, und die Tiere und Werkzeuge wurden wertlos.

³⁰ BALOGH, Sándor: *A német nemzetiségű lakosság kitelepítése Magyarországról a második világháború után*. [Die Aussiedlung der Ungarndeutsche nach dem zweiten Weltkrieg] In: *Információs Szemle*, 1981/4. 101.

ZILBAUER, György: *Adatok és tények a magyarországi németiség történetéből. (1945-1949)*. [Daten und Tatsachen von der Geschichte der Ungarndeutschen (1945-1949)] Budapest, Verlag: Akadémiai Kiadó, 1989. 57.

³¹ Országgyűlési Napló 1947. I. kötet, (Band I.) az országgyűlés 16. ülése, 1947. november 5. (Sitzung 16. von 5. November 1947) 817.-818.

Dieser wirtschaftliche Untergang ist streng mit der Deportierung der Ungarndeutschen zusammengebunden. (Bei diesem Satz wird dazwischengerufen, es steht im Protokoll: Fragen Sie die Amerikaner, oder die Engländer, sie haben es verordnet!) Dann hat er so fortgesetzt: Es ist unrecht, das Vermögen der Deutschen wegzunehmen. Es geht ohne Entschädigung nicht. Haben Sie keine Angst davor, daß Ungarn aufgrund der völkerrechtlichen Regeln verurteilt wird, und dann müssen wir sehr viel Geld zahlen?

Über die wegen Umsiedlungen entstandenen chaotischen Verhältnissen berichteten auch die Abgeordneten, wie z.B.: Gyula Hajdu (die Partei der Unabhängigen Kleinwirte) am 23. Oktober 1946 an der Sitzung der Nationalversammlung.³² Er sagte unter anderem, es herrscht im Land ein völliges Durcheinander, auf grossen Flächen der Felder werden nichts angebaut, die Angesiedelten sind angekommen, aber die Auszusiedelnden sind auch noch da, vielen Armen wurden noch kein Boden zugeteilt. Wir haben uns gefreut, den Boden der Deutschen wegnehmen zu können, nicht deshalb, weil sie Deutsche, sondern weil sie alle Faschisten seien. Und was ist jetzt? Die Transporten wurden abgestellt, die Angesiedelten sind angekommen, die Deutschen wohnen in dem gleichen Haus mit den Ansiedlern zusammen, sie (nämlich die Ansiedler) manchmal im Keller. Eine katastrophalische Lage betrifft Zehntausende, es kommen Atrozitäten vor, die Ansiedler fliehen, oder falls sie bleiben, dann hungern sie. Man betreibt keine Landwirtschaft, und noch dazu bedrückt die Aufsichtsbehörde auch die Ansiedler.

Die Absicht der kollektiven Sanktionierung der Deutschen ist in mehreren Gesetzen zu erkennen.

Am letzten Arbeitstag der Provisorischen Nationalversammlung, am 13. September 1945 wurde der vom Innenminister, Ferenc Erdei eingereichte Gesetzentwurf über das Wahlrecht abgestimmt. Das Gesetz Nr. 8 vom Jahre 1945 legte das Prinzip von allgemeinen, geheimen, gleichen und direkten Wahlrecht fest. Im § 5. (Punkt 8. und 10.) dieses Wahlgesetzes wurde folgendes geregelt:

Vom Wahlrecht ist derjenige ausgeschlossen:

- der im Sinne der Verordnung des Ministerpräsidenten Nr. 600/1945 über die Vernichtung des Großgrundbesitzsystems und Bodenverteilung (§ 5.)

³² Nemzetgyűlési Napló, 1945. IV. kötet, (Band IV.) a Nemzetgyűlés 68. ülése, 1946. október 23-án, (Sitzung 68 von 23. Oktober 1946) 97.-98.

als Vaterlandsverräter, Kriegsverbrecher oder Volksfeind zu betrachten sei, weil er die politischen, wirtschaftlichen oder militärischen Interessen des Faschismus auf Kosten des ungarischen Volkes unterstützte, oder sich freiwillig in deutsche, faschistische militärische -, oder Ordnungsorgane eingetreten ist, oder denen Angaben lieferte, die die Interesse des ungarischen Volkes verletzte, oder als Spitzel gewirkt hat, oder wieder seinen deutschen Familienname angenommen hat, und gegen ihn aufgrund des § 4. der oben genannten Verordnung bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes von diesen Gründen die Beschlagnahme schon angefangen wurde.

- der Leiter, Mitglied, oder Unterstützer des Volksbundes gewesen war, und diese Tatsache aufgrund der Verordnung des Ministerpräsidenten Nr. 3820/1945 durch einen Ausschuß festgestellt wurde, oder wegen Mangel an Beweisen kann doch ohne allen Zweifel festgestellt werden, daß er Mitglied an Volksbund, Kulturbund, oder Hitler-Jugend war, oder sich selbst zur deutschen Nationalität bekannt hatten.

Aufgrund dieses Wahlgesetzes verloren die Ungarndeutschen eigentlich bis zu dem Jahre 1950³³ ihr Wahlrecht. Eine ganze Literatur beschäftigt sich damit, welche Fehler die Volkszählung vom Jahre 1941 innehatte. Das wußten die Beamten des Statistischen Büro auch, so hatte sich die Leitung des Zentralen Statistischen Büro entschlossen, diese Angaben dürfen erst dann ausgegeben werden, wenn es mit derer Anwendung kein Mißbrauch, oder keine Benutzung in schlechter Absicht bedroht. Die Angaben wurden aber ausgegeben.³⁴

Es war doch umsonst, die obenen Kathegorien aufzustellen. Am 15. Januar 1946 wurde von Imre Nagy eine Verordnung über die Durchführung der Aussiedlung der Deutschen ausgegeben³⁵, nach der die Zahl der Befreienen 10 % der deutschen Bevölkerung nicht übersteigen kann.

Die Politik rechnete auch mit dem Vermögen der Schwaben.³⁶

Im Namen der Demokratie wurden die Ungarndeutschen wegen allen Sorgen beschuldigt. Der Abgeordnete der Kleinwirte, Dezső Sulyok

³³ Verordnung des Ministerrates Nr. 84/1950, § 3. (1).

³⁴ CZIBULKA, Zoltán: *Az 1941. évi népszámlálás és a magyarországi németek kitelepítése*, [Die Volkszählung vom Jahre 1941 und die Aussiedlung der Ungarndeutschen] Budapest, KSH, 2004. 17-18.

³⁵ Verordnung des Innenministers Nr. 70.010/1946.

³⁶ Verordnung der Regierung Nr. 12.200/1947.

formulierte die Meinung der Mehrheit am 30. Januar 1946 in der Debatte über die Staatsform Ungarns: Als nach der türkischen Besetzung „die ungarischen Gebiete mit Fremden hatten angesiedelt werden müssen, hatten die Fremden - in erster Linie die vom Westen angesiedelten Schwaben - das Leben unseres Landes regelmäßig vergiftet.“³⁷ Diese mit Vorurteilen belasteten Überzeugungen führten zur Vertreibung der Ungarndeutsche, eben vor 70 Jahren, als die Schwaben ihre Güter ohne Entschädigung hinterlassen mußten, aber es war so in Ordnung, wie der Abgeordnete der Bauernpartei, Imre Kovács formulierte: „Nur mit einem Bündel sind die Schwaben ins Land gekommen, mit einem Bündel sollen sie wieder gehen.“³⁸

In der Reihe der problematischen Regelungen können wir auch den Bodenreform erwähnen. Über die Notwendigkeit eines Bodenreforms waren sich alle Parteien der Nationalen Unabhängigkeitsfront einig. Weder die Sozialdemokraten, noch die Kommunisten hatten detaillierte Bodenreformpläne, so diente der Vorschlag der Nationalen Bauernpartei als Entwurf für die Bodenreformverordnung (Verordnung des Ministerpräsidenten Nr. 600/1945 von 15. März 1945), die später in der Form des Gesetzes auch abgestimmt wurde. Über die Verordnung wurde in der Nationalversammlung am 11. September 1945 eine Debatte geführt, die sich unter den Parteien als eigenartige politische Kraftprobe bewährte.

Die Verordnung wurde von dem kommunistischen Landwirtschaftsminister, Imre Nagy unterschrieben. Obwohl der Entwurf der Rechtsregelung von der Nationalen Bauernpartei stammte, er stimmte mit kommunistisch-sozialistischer Zielsetzung überein, und fand vermutlich auch den Beifall der sowjetischen Besatzungsmacht.

Die wichtigsten Bestimmungen des Bodenreforms sind folgende:

- Die Großgrundbesitzer, deren Grundbesitz die Fläche von 1000 Katastraljoch erreichten, konnten maximal ein Grundbesitz von 100 Katastraljoch (Kj=57,6 ha) behalten; (Die Fläche über 100 Kj. wurde für die Enteignung in Anspruch genommen.) Das geschah auch im Falle der Stiftungen, Kirchen, Munizipalbehörden.

³⁷ Földet, köztársaságot, állami iskolát, Viták a magyar parlamentben 1944 - 1948/Boden, Republik, verstaatlichte Schulen, Debatten im ungarischen Parlament, 1944-1948, zusammengestellt von Sándor, Balogh/ Verlag Gondolat, Budapest, 1980, Seite 157.

³⁸ Szabad Szó, 10. April 1945, S. 4.

- Die Bauer, die ihren Boden selbst bearbeiteten, konnten einen Grundbesitz von 200 Kj (=115 ha) behalten; (Die Fläche über 200 Kj. wurde für die Enteignung in Anspruch genommen.)
- die antifaschistischen Widerstandskämpfer konnten einen Boden von 300 Kj. behalten;
- in einem genau festgelegten Umkreis von Budapest betrug die maximale Betriebsgröße nur auf 29 ha,
- Der Grundbesitz über 1 000 Kj. (=576 ha) wurde im ganzen entschädigungslos konfisziert,
- Güter über 100 Kj (= 57,6 ha) wurden auf die oberste Grundstücksgrenze reduziert (100 Kj),
- unabhängig von der Größe wurde der Grundbesitz der „Landesverräter, der Kriegsverbrecher, und Volksfeinde“ beschlagnahmt,

Wer waren diese Menschen? Die Nationalsozialisten, Pfeilkreuzler, Mitglieder des Deutschen Volksbundes, Spitzel, und diejenigen, die nach 1941 ihren deutsch klingenden Familiennamen wieder angenommen hatten.³⁹

Nach der Verordnung sollten die neuen Besitzer für den zugeteilten Boden innerhalb von 20 Jahren an den Staat einen später festzulegenden Preis bezahlen, aus den Beträgen die früheren Eigentümer zu entschädigen gewesen wären, aber in der Wirklichkeit geschah das nie.

Die schärfste Kritik übten nur zwei Abgeordneten in der Frage des Bodenreforms aus, nämlich Imre Kovács von der Nationalen Bauernpartei, und István Füzesséry von der Partei der Bürgerlichen Demokraten.⁴⁰

Beide Abgeordneten betonten die historische Bedeutung der Bodenreform, wie gesagt, durch die Bodenreform gelang es, die schreiende Ungerechtigkeit zu vernichten. Darunter wurde gemeint, daß auf der einer Seite Güter von cc. 5 Millionen Kj. kaum 1070 Großgrundbesitzern gehörten, (1/3 der Nutzfläche) unter denen z.B.: dem Herzog Esterházy allein 220 000 Kj., auf der anderen Seite waren Anderthalbmillionen völlig Bezitslose, und weitere Anderthalbmillionen waren Zwergbauer, die ein elendes Leben führten.

³⁹ Verordnung des Ministerpräsidenten Nr. 600/1945 von 15. März 1945, §§ 4-5.

⁴⁰ Földet, köztársaságot, állami iskolát, Viták a magyar parlamentben 1944-1948 [Boden, Republik, verstaatlichte Schulen, Debatten im ungarischen Parlament, 1944-1948], zusammengesetzt von Sándor, Balogh/ Verlag Gondolat, Budapest, 1980, Seite 117.

Aber! Die Bürokratie auf der Komitatsebene verhindert die Verwirklichung der Reform, es fehlt die durchgedachte Umsiedlungspolitik, die planmäßig die Reform zu ergänzen hätte. Es gibt nämlich Gebiete in Ungarn, sagte der Abgeordnete Kovács, wo es mehrere Anspruchsteller gibt, als zu enteignenden Boden, anderswo ist es umgekehrt. Es kommt oft vor, daß die Besitzlosen mehr Güter bekommen, als die ehemaligen Gutsarbeiter.

Der Bauer kann den Boden nicht Bearbeiten, wenn er kein Gerät und keine Tiere hat. 60-70 % vom Viehbestand ist bis zum Ende des Krieges umgekommen, es kam oft vor, daß die Bauer sich selbst eingespannt haben, so müssten die Tiere gleichmäßig verteilt werden, die Geräte sollen im Rahmen von genossenschaftlichen Benutzung zur Verfügung gestellt werden.

Das Saatgut soll gesichert werden, sonst haben wir nächstes Jahr kein Brot, sagte er.

Zielbewußte Tierzuchtspolitik braucht das Land, damit sich der Tierbestand in ein paar Jahren regeneriert. Dazu brauchen wir bessere Kreditpolitik, unter günstigeren Bedingungen soll die Landwirtschaft Kredit bekommen.

Der Abgeordnete Füzesséry hat noch einen stärkeren Ton angeschlagen.

Er kritisierte den § 10, nach dem im Umkreis von 30 Km nach der Grenze der Hauptsadt die Grundstücke über 50 Kj. enteignet werden. (Es stimmte zwar nicht, im Gesetz wurde (1945.évi VI. tv.), und auch in der Verordnung wurde 60 Kj. festgelegt.) Diese Regelung hielt er deshalb fehlerhaft, weil eben die Versorgung der Hauptstadt schwebt dadurch in der Gefahr, die Qualität der Boden um Budapest ist fast am magersten im Land, sagte er, bloß mit größeren Investitionen können diese Betriebe rentabel gemacht werden, so wäre es vernünftig, nicht 30 Km, sondern mindestens 50 Km lang von der hauptstädtischen Grenze statt kleinen (auf 2-4 Kj!), eben mittleren Grundbesitz auszubilden, sonst lohnt es sich nicht, den Boden zu bearbeiten.

Er kritisiert den § 11., er hält für ungerecht, daß die Regelung ohne Ausnahmen nur verallgemeinert, er war damit nicht einverstanden, daß solche Familien, gegen die keine Einrede erhoben werden können, nur das Grundbesitz über 1000 Kj. werden um ihren Anteil gebracht.

Die Immobilien über 5 Kj. werden im Teil über 5 Kj. nach dem § 13. enteignet, die nach dem 1. September 1939 gekauft wurden, und wo die Käufer den Boden nicht selbst bearbeiteten, oder es nicht zu ihrer Lebenserhaltung diente. Er wollte in diesem Kreise nur die Spekulanten ausschliessen.

Im Falle derjenigen, die Ablösungsbetrag bekommen können, schlug er vor, die Höhe des Betrags um 10 % zu erhöhen, je nach der Anzahl des Kindes.

Zum Schluss wies er darauf hin, dass die erwähnten Angaben des Ministerpräsidenten nicht genau gewesen waren, er sprach über den Boden von 3 500 000 Kj., der unter 600 000 Antragstellern verteilt werden sollte, der Abgeordnete zitierte die offiziellen statistischen Angaben, und rechnete aus, dass nur 2 Millionen Kj. Boden verteilt werden kann, d.h. jedem, der in Ungarn Boden bekommen will, – wenn überhaupt die Zahl der Antragsteller stimmt, können nicht so viele Gebiete verteilt werden, ohne die Zahl der Bettlerinhaber zu vergrößern. Wir wollen unabhängige, gesunde bäuerliche Kleinwirtschaften, und nicht weitere Tausende von landwirtschaftlichen Elenden schaffen, weil in dieser Form wird das Gesetz über die Bodenreform dazu führen, – sagte er.

Diese Beispiele zeigen ganz genau, daß die Demokratie mit der Verletzung der demokratischen Grundprinzipien nicht aufgebaut werden kann. Wozu dienen die parlamentarischen Wahlen, wenn ein formell gesetzgebendes Organ diese Rolle selbst nicht ausübt, sondern einer Regierung diese Kompetenzen übergibt, die die Mehrheitsverhältnisse des Parlaments nicht widerspiegelt.

Die ungarischen Politiker, die damals in der Politik eine Rolle gespielt hatten, konnten über die weitläufige Problematik nicht die Oberhand gewinnen: die internationale Abneigung, die Vorurteile gegen Schwaben, die feindliche Gesinnung, die Kollektivschuld der ungarischen Menschen nach Beneš, das Chaos im Land, die sowjetische Besetzung, die ungarischen Kommunisten und die anderen, die sie bedient hatten – die zusammen waren viel stärker, als die demokratischen Bestrebungen, so hatten sie keine Chance bei der Neugestaltung des ungarischen Staates, so blieb es nach den ersten Hoffnungen noch lange Zeit ein Traum, in Ungarn einen demokratischen Staat aufzubauen.

Die subjektive Interpretierung der Demokratie führt zur Verletzung der Heiligkeit des Privateigentums, der Freiheitsrechte, der Gedankenfreiheit. Diese Probleme werden solange fortbestehen, bis sich die Politiker auf der Basis von unzweifelhaften Inhalten der demokratischen Grundprinzipien miteinander nicht vereinbaren können.

BIBLIOGRAPHIE

- A Magyar Dolgozók Pártja határozatai 1948-1956.* [Beschlüsse der Partei der Ungarischen Arbeitenden 1948-1956] Zusammengestellt von Lajos Izsák, Budapest, Verlag Napvilág, 1998.
- Adatok és tények az 1944-1945. évi Ideiglenes Nemzetgyűlésről.* [Daten und Tatsachen über die Provisorische Nationalversammlung von 1944-1945] Zusammengestellt von Károly Jónás, Budapest, Herausgeber: Parlamenti Módszertani Iroda, 1994.
- Az Ideiglenes nemzetgyűlés és az Ideiglenes kormány megalakulása: 1944. december 21-22.* [Die Bildung der Provisorischen Nationalversammlung und der Provisorischen Regierung: 21-22. Dezember 1944] Zusammenestellt von Viktória Vagyóczkyné Kékes, Budapest, Verlag Kossuth, 1984.
- BALOGH Sándor: *Magyarország külpolitikája* [Die Aussenpolitik von Ungarn] 1945-1950. Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1988.
- BALOGH, Sándor: *A német nemzetiségű lakosság kitelepítése Magyarországról a második világháború után.* [Die Aussiedlung der Ungarndeutsche nach dem zweiten Weltkrieg] In: Információs Szemle, 1981/4.
- BIBÓ, István: *(1911-1979). Életút dokumentumokban.* [Lebensgang in Dokumenten] György Litván, Katalin S. Varga (Verfasser) Bp., Verlag: 1956-os Intézet-Osiris-Századvég, 1995.
- CZIBULKA, Zoltán: *Az 1941. évi népszámlálás és a magyarországi németek kitelepítése,* [Die Volkszählung vom Jahre 1941 und die Aussiedlung der Ungarndeutschen] Budapest, KSH, 2004.
- DILAS, Milovan: *Találkozások Sztálinnal.* [Treffen mit Stalin] Verlag Magvető, Budapest, 1989.
- FEITL, István: *Az Ideiglenes Nemzetgyűlés létrejötte és jogalkotása,* [Die Entstehung und die Gesetzgebung der Provisorischen Nationalversammlung] In: *A magyar parlament 1944-1945* [Das ungarische Parlament 1944-1945] Studien, Budapest, 1991.
- FÖGLEIN, Gizella: *Államforma és államfői jogkör Magyarországon 1944-1949.* [Staatsform und die Befugnisse des Staatsoberhauptes in Ungarn 1944-1949], Budapest, 1993.
- FÖLDESI, Margit: *A megszállók szabadsága - a hadizsákmányról, a jóvátételről, a Szövetséges Ellenőrző Bizottságról Magyarországon.* [Die Freiheit der Besatzungsmächte - über die Kriegsbeute, die Reparation, den Alliierten Kontrollausschuß] (zweite Auflage). Budapest, Kairosz, 2009.

- Földet, köztársaságot, állami iskolát, Viták a magyar parlamentben 1944 - 1948 [Boden, Republik, verstaatlichte Schulen, Debatten im ungarischen Parlament, 1944-1948], zusammengestellt von Sándor, Balogh/ Verlag Gondolat, Budapest, 1980.
- Gesetz Nr. XVIII. vom Jahre 1947.
- http://potsdamer-konferenz.de/dokumente/potsdamer_protokoll.php#XII
- KIRÁLY, Béla: *A magyar hadsereg szovjet ellenőrzés alatt*. [Die ungarische Armee unter sowjetischer Kontrolle] In: Magyarország és a nagyhatalmak a 20. században. [Ungarn und die Großmächte im 20-sten Jahrhundert] Tanulmányok. [Studien] Budapest, 1995.
- KOROM, Mihály: *Magyarország ideiglenes nemzeti kormánya és a fegyverszünet: 1944-1945*. [Die provisorische Nationale Regierung Ungarns und der Waffenstillstand 1944-1945] Budapest, Verlag „Akadémiai Kiadó”, 1981.
- LITVÁN, György: *Koalíciós köjáték*, [Das Koalitionsspielspiel] 1945 - 1948, In: Rubicon, 1996/1-2.
- MARCHUT, Réka: *A Pest megyei németek kitelepítése a kielepítési névjegyzékek alapján*, [Die Aussiedlung der Ungarndeutschen im Komitat Pest...] In: *Vázlatok két évszázad magyar történelméből*, Studien, Ádám Dombóvári, Orsolya Manhercz (Verfasser), ELTE, Budapest, 2010.
- Moszkvának jelentjük... Titkos dokumentumok 1944-1948. [Es wird an Moskau Bericht erstattet... Geheime Dokumente 1944-1948] Zusammengestellt von Lajos Izsák, und Miklós Kun. Budapest, 1994, In: Századvég.
- MUSZATOV, Valerij: *Az osztrák államszerződés és a Szovjetunió*. [Der österreichische Staatsvertrag und die Sowjetunion] In: *História*, 2005.(Folge 27.) Nr. 5.
- NÉMETH, István: *Németország története - egységtől az egységig* [Die Geschichte Deutschlands - von der Einheit bis zur Einheit] - Aula, Budapest, 2002.
- Nemzetgyűlési Napló, 1945. II. kötet, (Band II.) 1946. május 10. -1946. augusztus 9., a Nemzetgyűlés 34. ülése, 1946. május 14. (Sitzung 34. von 14. Mai 1946).
- Nemzetgyűlési Napló, 1945. IV. kötet, (Band IV.) a Nemzetgyűlés 68. ülése, 1946. október 23-án, (Sitzung 68 von 23. Oktober 1946).
- Nemzetgyűlési Napló, 1945., Band II. 1946. május 10- 1946. augusztus 9., a Nemzetgyűlés 33. ülése, 1946. május 13-án, (an der Sitzung 33. von 13. Mai 1946).

- Nemzetközi szerződések (1945–1982). A második világháború utáni korszak legfontosabb külpolitikai szerződései.* [Internationale Verträge (1945–1982) Die wichtigsten aussenpolitischen Verträge der Zeitepoche nach dem zweiten Weltkrieg] Zusammengestellt von Dénes Halmosy. Budapest, 1985.
- Nemzetközi szerződések gyűjteménye 1945–1958.* [Die Sammlung der internationalen Verträge 1945–1958] Zusammengestellt von Gyula Hajdú: Budapest, Verlag „Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó”, 1958.
- Országgyűlési Napló 1947. I. kötet, (Band I.) az országgyűlés 16. ülése, 1947. november 5. (Sitzung 16. von 5. November 1947).
- PATAKI, István: *Egyezmények a szovjet csapatok magyarországi tartózkodásáról.* [Abkommen über den Aufenthalt der sowjetischen Truppen in Ungarn] In: Múltunk, 1995/3.
- RADZINSZKIJ, Edvard: *Sztálin*, Verlag Európa, Budapest, 1997.
- ROMSICS, Ignác: *Az 1947-es párizsi békeszerződés.* [Der Pariser Friedensvertrag vom Jahre 1947] Budapest, Verlag Osiris, 2006.
- SPANNENBERGER, Norbert: *A Volksbund. Egy népcsoport nemzetiszocialista szervezete vagy emancipációs kisebbségi egyesület?* In: *Aetas*, 2000/4.
- TILKOVSKY, Loránt: *SS-toborzás Magyarországon.* [SS-Anwerbung in Ungarn] Verlag Kossuth, Budapest, 1974.
- „Törvényes” megszállás. Szovjet csapatok Magyarországon 1944–1947 között.* [Gesetzmäßige Besetzung. Sowjetische Truppen in Ungarn zwischen 1944–1947.] Zusammengestellt von Béni L. Balogh Béni, Budapest, Magyar Nemzeti Könyvtár [Ungarische Nationale Bibliothek], 2015.
- Verordnung der Regierung Nr. 12.200/1947.
- Verordnung des Innenministers Nr. 70.010 /1946.
- Verordnung des Ministerpräsidenten Nr. 600/1945 von 15. März 1945.
- Verordnung des Ministerrates Nr. 84/1950.
- Verordnung von Ministerpräsidenten Nr. 12.330/1945. In.: *Magyar Közlöny* 1945. Nr. 211.
- Zeitschrift: *Szabad Szó*, 10. April 1945.
- ZILBAUER, György: *Adatok és tények a magyarországi németiség történetéből. (1945–1949).* [Daten und Tatsachen von der Geschichte der Ungarndeutschen (1945–1949)] Budapest, Verlag: Akadémiai Kiadó, 1989.
- ZINNER, Tibor: *A magyarországi németek kitelepítése.* [Die Aussiedlung der Ungarndeutsche] Budapest, Verlag: Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2004.

RAPPRESENTANZA POLITICA E INTERESSI DI CETO NELL'EUROPA CONTEMPORANEA: LA VICENDA DELLE CAMERE DI COMMERCIO ITALIANE

CARMEN TRIMARCHI

Docente di Storia delle Istituzioni Politiche e Giuridiche

Università degli studi di Messina

Il 6 luglio del 1862, il re d'Italia Vittorio Emanuele II promulgava la *Legge per l'istituzione e l'ordinamento delle Camere di commercio*, organismi istituiti «in tutto il Regno (...) per rappresentare presso il Governo e per promuovere gli interessi commerciali e industriali»¹.

Collocata nell'alveo di una tradizione secolare che individuava nelle attività mercantili una specificità "degnata" di essere riconosciuta dal potere politico, la norma rispondeva ad almeno due finalità: quella del giovane Stato italiano di sostenere e, al tempo stesso, controllare le attività mercantili e quella dei ceti commerciali di creare uno strumento "politico" per la tutela dei propri interessi. Un'esigenza, quest'ultima, che trovava nuova linfa vitale in quella sorta di *astenia politica* che sembrava essere un'attitudine propria della borghesia; di certo la più "tipica" delle classi commerciali.

All'interno del Parlamento, infatti, gli interessi del ceto mercantile erano debolmente rappresentati da un modesto numero di deputati e senatori, in costante diminuzione per tutto il primo mezzo secolo di vita unitaria. Commercianti, banchieri e industriali si trovarono, perciò, "costretti" ad esercitare per «interposta persona» le pressioni indispensabili al conseguimento dei propri obiettivi, non perseguendo la concretizzazione di forme di intervento più dirette ed efficaci e dando origine ad una

¹ N. 680, *Legge per l'istituzione e l'ordinamento delle Camere di commercio* 6 luglio 1862, in *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia*, volume quarto. Torino: Dalla Stamperia Reale, 1862, p. 1413-1429.

«alienazione dalla politica», propria del ceto medio italiano che, oltre a determinare una discordanza tra ruolo economico e *status* politico, corrispondeva ad un modo di «far politica indiretto» e «ad un venir meno delle regole del gioco parlamentare, soprattutto nella società civile»².

Questa maniera “occulta” di svolgere l’attività politica faceva sì che le Camere di commercio divenissero l’Istituzione di riferimento nei rapporti tra lo Stato ed i ceti commerciali, oltre che una stanza di compensazione dei variegati, e spesso tra loro contrastanti, interessi economici presenti nella Penisola.

Che le classi dei commercianti fossero tenute in buon conto dal Governo del nuovo Stato italiano lo dimostrano i tempi di presentazione del *Progetto di legge relativo all’istituzione delle Camere di Commercio* che il Ministro dell’Agricoltura e Commercio Tommaso Corsi aveva portato all’attenzione del Senato, già il 21 febbraio del 1861, quasi un mese prima della proclamazione del nuovo Regno³.

L’ostinata obsolescenza del sistema camerale subalpino, che aveva resistito persino ai tentativi riformistici del conte di Cavour (che pure in quegli anni, gli anni Cinquanta dell’Ottocento, riusciva a varare una fondamentale riforma dell’amministrazione centrale, il cui impianto si sarebbe rivelato di lunghissima durata⁴), peraltro, “costringeva” i legislatori

² FARNETI, P. *Sistema politico e società civile*. Torino: Giappichelli, 1971, p. 184. Un’attitudine che doveva rivelarsi di lunghissimo periodo, se, ancora nel 1977, Guido Carli, autorevole presidente di Confindustria, nonché ex Governatore della Banca d’Italia, non esitava a dichiarare che gli imprenditori italiani non avevano «mai considerato lo stato come un’organizzazione sociale di cui essi fossero direttamente responsabili, sia pure insieme agli altri gruppi sociali che compongono la comunità» (CARLI, G. in SCALFARI, E. (a cura di) *Intervista sul capitalismo italiano*. Bari: Laterza, 1977, p. 44. Si cita da LANARO, S. *L’Italia nuova. Identità e sviluppo 1861-1988*. Torino: Einaudi, 1988, p. 32).

³ *Progetto di legge relativo all’istituzione delle Camere di Commercio, presentato dal Ministro d’Agricoltura e Commercio (Corsi) nella tornata del 21 febbraio 1861, in Rendiconti del Parlamento italiano. Discussioni del Senato del regno (VIII legislatura). Sessione del 1861-62. Primo periodo dal 18 febbraio al 23 luglio 1861. Seconda edizione ufficiale riveduta*. Vol. Primo. Firenze: Cotta e Compagnia, tipografi del Senato del Reno, 1869, p. 12-20.

⁴ L’impronta profonda data dal Cavour al sistema amministrativo italiano deriva dalla Legge n. 1483 del 23 marzo 1853. Varata su sua proposta, la norma riorganizzava l’assetto dei poteri centrali dello Stato, unificando le strutture amministrative sinora esistenti (Ministeri e Aziende) e facendo del Ministero l’apparato centrale e più

della nuova Italia a varare una legge “squisitamente italiana”, ovvero non inserita nel novero delle leggi piemontesi estese *tout court* al territorio nazionale dopo l'unificazione.

Immaginando di volere estrapolare le “parole chiave” contenute nella relazione che accompagnava il progetto del Ministro Corsi, la ricerca potrebbe dare come risultato: *ceti commerciali, Governo, corpi consultivi e rappresentanza*. Erano queste, infatti, le sponde dell'immaginario quadrilatero che circoscriveva lo spazio dedicato ai nascenti istituti camerali, pensati come «corpi consultivi» istituiti dal Governo nelle “piazze” principali con lo scopo di assumere «la rappresentanza dei centri commerciali e industriali delle singole località in rapporto agli interessi generali del traffico interno ed estero».

Per raggiungere tale scopo, essi avrebbero dovuto fornire «quelle notizie, elementi statistici... cui i soli uomini esercenti il commercio e le industrie... (erano) in grado di procacciare», nonché promuovere «presso l'amministrazione pubblica quei miglioramenti economici e legislativi che (apparivano) meglio adatti a svolgere il progresso della ricchezza pubblica»; obiettivi da raggiungere «coll'efficacia dell'esempio e della persuasione, colla legittima influenza loro sulle borse di commercio, sul corpo dei mediatori e degli uomini di fiducia, sulle grandi masse degli operai e sulla maggioranza dei commercianti»⁵.

Dunque, erano compiti consultivi, di rappresentanza, ma anche didattico-pedagogici quelli che il provvedimento voleva affidare alle istituende Camere, tentando di conciliare “l'impulso dall'alto” che il giovane Stato intendeva dare alle istituzioni economiche, con i principi del liberalismo attraverso la concessione di un proprio patrimonio e di un'ampia libertà nella loro composizione, basata su regole elettive di tipo censitario.

importante dell'amministrazione pubblica. A distanza di quasi due secoli, e tenendo conto delle ovvie e significative differenze, tale modello “resiste ancora” e l'amministrazione dello Stato italiano si presenta tuttora strutturata sulla sequenza ministro-direzioni-general-divisioni. Sul modello amministrativo cavouriano, possono utilmente consultarsi: CALANDRA, P. *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*. Bologna: Il Mulino, 1978, p. 19-24; MELIS, G. *Storia dell'amministrazione italiana*. Bologna: Il Mulino, 1996, p. 22-31; ASTUTO, G. *L'Amministrazione italiana. Dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*. Roma: Carocci, 2009, p. 52-55.

⁵ *Progetto di legge relativo all'istituzione delle Camere di Commercio... nella tornata del 21 febbraio 1861*, cit.

Alle Camere, inoltre, venivano affidati anche compiti di tipo giudiziario; ad esse, infatti, dovevano obbligatoriamente rivolgersi, prima di adire innanzi ai Tribunali ordinari, «i proprietari di fabbriche e lavorazione di ogni genere, ed i loro operai» per tentare una conciliazione bonaria delle controversie; solo in mancanza di una positiva risoluzione della vertenza, i contendenti potevano presentarsi innanzi ai Tribunali ordinari.

Questo progetto, però, non sarebbe divenuto legge ed il 14 maggio di quello stesso anno il nuovo Ministro dell'Agricoltura e Commercio, Giuseppe Natoli, presentava un altro *Progetto di legge per riordinamento delle Camere di Commercio e d'Industria*⁶.

Pur se caratterizzato da una forte continuità, anche testuale, con il precedente, il nuovo disegno normativo conteneva delle differenze significative che sembravano avere lo scopo di sminuire le potenzialità di rappresentanza politica affidate alle Camere.

Il riferimento è all'articolo di apertura che precisava come le Camere dovessero raffigurare gli interessi commerciali e industriali «presso il Governo», delimitandone così lo spazio di rappresentanza e a quello relativo alle regole elettorali che, collegando l'elettorato camerale a quello politico e non più a quello amministrativo che richiedeva un censo più basso, riducevano il numero di soggetti coinvolti nel momento politico per eccellenza, quello del voto⁷.

⁶ Sessione parlamentare del 1861, Senato del Regno, *Progetto di legge per riordinamento delle Camere di Commercio e d'Industria, presentata dal Ministro di agricoltura, industria e commercio (NATOLI) nella seduta del 14 maggio 1861 (iniziato in Senato), in Rendiconti del Parlamento italiano. Discussioni del Senato del regno (VIII legislatura). ...Seconda edizione ufficiale riveduta. Vol. Primo, cit., p. 297-303.*

⁷ La legge elettorale italiana stabiliva che per votare ed essere eletti bisognava essere alfabetizzati, avere almeno 25 anni d'età e pagare un'imposta annua di almeno 40 lire. I limiti di censo non si applicavano ad una serie di categorie professionali quali i laureati e i professori, i membri delle regie accademie di medicina e agricoltura, esercenti di commerci e industrie che occupassero immobili di importate valore locativo, funzionari e impiegati civili e militari, magistrati, notai, ragionieri, farmacisti, veterinari, geometri, agenti di cambio, sensali. Sul sistema elettorale italiano in età liberale, si vedano, D'ADDIO, M. (a cura di) *Le grandi leggi elettorali italiane 1848-1993*, 3 voll. Roma: Colombo, 1994, vol. I, p. 1-134; POMBENI, P. *La rappresentanza politica*, in ROMANELLI, R. (a cura di) *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*. Roma: Donzelli, 1995, p. 73-124; PIRETTI, M. S. *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi*. Roma-Bari: Laterza, 1995; ID, *Il caso italiano*, in ID (a cura) *I sistemi elettorali in Europa tra Otto e Novecento*. Roma-Bari: Laterza, 1997, p. 227-255.

Del resto, se già il Ministro Corsi si era preoccupato di circoscrivere le attribuzioni affidate alle Camere, il suo successore non mancava di sottolineare che esse non dovevano costituire «poteri speciali e per così dire eccezionali del gran potere rappresentativo ammesso unicamente nel Parlamento», ma essere invece «corpi che rappresentino presso il Governo gl'interessi del commercio e li promuovano coi loro consigli e colle loro proposte».

Il nuovo testo conteneva poi un'importante modifica: la scomparsa dell'intero paragrafo relativo alle *attribuzioni delle Camere come di Tribunali di conciliazione*, impedendo loro di svolgere un rilevante ruolo di mediazione giudiziaria che sarebbe stato a lungo, ed inutilmente, richiesto.

Giustificate da generiche esigenze di «convenienza e semplificazione», queste novità davano vita ad un progetto che sembrava riporre minore fiducia nelle capacità, peraltro tutte ancora da dimostrare, di autogoverno delle classi commerciali.

Il progetto del Ministro Natoli era destinato a rappresentare lo schema di riferimento definitivo della nuova legge sulle Camere di commercio. Il suo successore, Francesco Cordova lo ripresentava con solo alcune modifiche di forma, fra cui quella della denominazione che diveniva adesso *Camere di commercio ed arti*, per escludere definitivamente il dubbio che le attribuzioni delle Camere potessero estendersi all'agricoltura.

Approvato dal Senato con lievi emendamenti il 6 dicembre 1861 e dalla Camera il 12 giugno del 1861, il progetto Cordova sarebbe divenuto la legge n. 680 del 6 luglio del 1862 che avrebbe regolato, per quasi mezzo secolo, l'attività delle Camere di commercio⁸.

⁸ Questa, al momento dell'entrata in vigore della legge, la mappatura delle Rappresentanze commerciali italiane (destinate, già nei successivi anni Ottanta a raggiungere la non trascurabile cifra di settantatré): «Piemonte. Camere di commercio di Genova (retta dal decreto francese 17 giugno 1805 non abrogato), Camera di commercio ed agricoltura di Torino (retta da regie patenti 4 gennaio 1825); Due Sicilie. Camera di commercio di Napoli (retta da r.d. 11 marzo 1817), di Palermo (r. decreto 13 ottobre 1819), di Messina (r. decreto 20 ottobre 181), di Foggia (r. decreto 12 aprile 1820), di Bari (r. decreto 27 marzo 1849), di Catania (r. decreto 26 ottobre 1852); Stato pontificio. Camere primarie di commercio, arti e manifatture in Roma, Bologna, Ancona (editto 31 gennaio 1835), Camere di seconda classe in Ferrara e Civitavecchia, Camere sussidiarie in Rimini, Pesaro, Foligno. Toscana. Camera di commercio di Firenze (motuproprio 30 giugno 1818), di Livorno (decreto 1860). Lucca. Camera di commercio di Lucca (decreto 10 luglio 1816). Lombardo - Veneto. Otto Camere di commercio (legge 18 marzo 1850). Parma e Piacenza. Camere di commercio di

La creazione di una rappresentanza dei ceti imprenditoriali appariva funzionale alla legittimazione del nuovo Stato italiano, a quello che è stato definito il «governo politico degli interessi»⁹.

In quest'ottica, le Camere di commercio dovevano esistere più per sostenere e rappresentare il consenso delle componenti economiche, che per amministrare effettivamente delle attività distinte; esse dovevano ritrarre la «democrazia in atto»¹⁰, dovevano divenire strumenti pedagogici in grado di far affezionare i commercianti e gli industriali, piccoli e grandi, al nuovo ordine liberale.

E' questa la *ratio* che spiega, per un verso, l'obbligatorietà - quantomeno originale per uno Stato che si diceva regolato dagli schemi del liberalismo classico - dell'aggregazione e, per l'altro, la cautela estrema, derivante dal timore di poter creare centri di potere in qualche misura concorrenti con quello statale, con la quale la legge affidava loro compiti amministrativi e didattico-pedagogici, immaginandole come *soggetti terzi*, chiamati, nel rapporto tra Stato ed economie locali, a svolgere un ruolo di composizione fra il potere politico e i centri produttivi.

Di sicuro, le modifiche progettuali che dal piano Corsi portarono alla legge 680, disegnavano un sistema camerale più debole e meno indipendente dal potere politico centrale; un'opzione che ben si armonizzava con quel generale processo di accentramento amministrativo che le *élites* liberali cominciavano ad attuare proprio in quei mesi e che avrebbe caratterizzato la storia politica e amministrativa dell'Italia liberale.

Nell'analizzare le scelte politico-amministrative compiute dalle *élites* liberali all'indomani dell'Unità d'Italia, Raffaele Romanelli ha osservato come queste avessero dato origine ad un "centralismo debole", un sistema cioè insieme accentrato, perché diffidente nei confronti del potere autonomo delle periferie, e fragile perché incapace di dar vita ad una forte progettualità¹¹.

agricoltura di Parma e Piacenza (decreto 2 aprile 1850)» (PIGOZZI, G. - MARIOTTI, P. voce *Camera di commercio ed arti*, in *Il Digesto Italiano*, vol. VI, parte I. Torino: Unione Tipografico Editrice Torinese, 1888, p. 276-301, p. 285-6).

⁹ MOZZARELLI, C. - NESPOR, S. *Amministrazione e mediazione di interessi: le Camere di commercio*, in *L'amministrazione nella storia moderna*, vol. II. Milano: Giuffrè, 1985, p. 1649-1706, p. 1655.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ ROMANELLI, R. *Centralismo e autonomie*, in ID (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*. Roma: Donzelli, 1995, p. 125-186, p. 125-143. Sulla "svolta" accentratrice nell'Italia post-unitaria si rinvia a: CALANDRA, *Storia*

Anzi, lo stesso Autore ha rilevato da parte di quei gruppi dirigenti, una prassi politica da lui definita «comando impossibile»: il ricorso a strumenti autoritari d'intervento per conseguire obiettivi squisitamente liberali¹².

Mi pare che tra quegli "ordini"¹³, si possa annoverare anche quello dato alle élites economiche, cooptate nell'opera di costruzione dello Stato liberale attraverso l'adesione obbligatoria alle Camere di commercio, cui si concedeva un (detestatissimo) potere di tassazione, fissandone però usi e competenze e sottomettendole all'occhiuto controllo prefettizio¹⁴.

dell'amministrazione pubblica in Italia, cit., p. 55-176; MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, cit., p. 15-180; ASTUTO, *L'amministrazione italiana. Dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*, cit., p. 64-137.

¹² Il «ceto dirigente liberale costruì effettivamente il suo progetto di governo su di una concezione dicotomica, che lo vedeva opposto ad una società da educare e conquistare... Fu dunque quello il *linguaggio* del rapporto centro-periferia...» (ROMANELLI, R. *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*. Bologna: Il Mulino, 1988, p. 24-5.

¹³ «La costrizione alla libertà, all'autonomia ("ti ordino di essere libero!"), è uno di quei comandi impossibili ad eseguirsi, che nelle fiabe creano, o risolvono, situazioni paradossali alle quali solo l'eroe designato può sottrarsi. Nel campo delle relazioni umane, siffatte comunicazioni paradossali creano invece fenomeni di totale smarrimento: quando risulta impossibile sia sottrarsi che sottomettersi all'ordine, si determina una situazione di stallo, che è fonte di disturbi e difficilmente controllabile...» (*Ibidem*, p. 8).

¹⁴ «Funzionario politico-amministrativo dotato di un "potere superiore", e agente elettorale del governo (garante cioè, diremmo oggi, non solo dell'esecuzione ma anche della legittimazione dello Stato), e posto all'intersezione tra centro e periferia e tra ente locale e amministrazione dello Stato, il prefetto, grazie a queste condizioni del sistema politico-amministrativo non è solo strumento di centralizzazione, ma è la vera chiave di volta dell'apparato; egli ha il controllo generale della vita della provincia e rappresenta il nuovo Stato nazionale, è strumento degli indirizzi del centro, ma anche interprete dei bisogni della periferia. I ministri del re governano da lontano, i prefetti amministrano da vicino» (CASSESE, S. «Il prefetto nella storia amministrativa». *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 33 (1983) p. 1451-2). Sulla storia del prefetto in Italia in età liberale, si vedano FRIED, R. C. *Il prefetto in Italia*. Milano: Giuffrè, 1967, p. 103 ss.; CASSESE, S. «Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia». *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2 (1986), p. 594 ss.; GUSTAPANE, E. «Le fonti per la storiografia dei prefetti». *Storia Amministrazione Costituzione Annale ISAP*, n. 1 (1993), p. 245-29; ROMANELLI, *Centralismo e autonomie*, cit., p. 126 ss.; MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., p. 75 ss.; RANDERAAD, N. *Autorità in cerca di autonomia. I prefetti nell'Italia liberale*. Roma: Ministero per i beni culturali e ambientali, 1997; ASTUTO, *L'amministrazione italiana*, cit., p. 84 ss.

In definitiva, quali organismi di rappresentanza d'interessi categoriali in forza di una legge dello Stato che attribuiva loro facoltà di tassare, le Camere erano portatrici, sin dalla nascita, di quell'ambiguità che avrebbe contrassegnato i successivi cinquant'anni della loro storia. Muovendosi in un incerto equilibrio fra autonomia e accentramento, esse avrebbero interagito con un apparato statale, sempre molto attento a frenare ogni loro istanza anche solo sospettata di potere sconfinare nel "politico", e che considerava il corpo sociale della nazione come un aggregato di interessi da coordinare nel rispetto degli equilibri esistenti.

Le criticità della legge 680, peraltro, emersero sin da subito, divenendo oggetto di dibattiti e progetti di riforme, volti a meglio precisare le competenze delle Camere e a migliorarne l'efficienza.

Tali argomenti trovavano ampio spazio anche in occasione degli importanti Congressi generali delle Camere¹⁵. Due tra i "voti" espressi nel corso di quegli incontri, concernenti proprio le correzioni da apportare alla legge 680, si sarebbero trasformati in altrettanti progetti di riforme; il riferimento è alle modifiche riguardanti le norme elettorali e al piano per rendere obbligatoria la denuncia delle ditte commerciali.

Innanzitutto, bisognava trovare dei rimedi all'assenteismo cronico che caratterizzava le elezioni camerali, un'attitudine che non era certo un'esclusiva delle classi commerciali (la storia elettorale dell'Italia liberale appare infatti caratterizzata da una costante, radicata "freddezza" rispetto al diritto di voto¹⁶); mentre, tuttavia, nel caso delle elezioni politiche non sembra che gli eletti si sentissero *svalutati* nel loro ruolo di rappresentanti, per quel che riguarda il più ristretto orizzonte camerale, sia il mondo politico che quello delle Camere avvertivano lo "sciopero delle urne" come un fattore fortemente negativo.

Se, il primo riconosceva in quell'astensione il segno tangibile dell'indifferenza di una buona parte dei ceti commerciali nei confronti dei tentativi di direzione pubblica della produzione e del commercio, nonché della loro riluttanza a partecipare esplicitamente a quelle forme di amministrazione attraverso la corresponsione di nuovi tributi; il secondo

¹⁵ I Congressi generali delle Camere furono sei: Firenze (1867), Genova (1869), Napoli (1871), Roma (1875), Torino (1884) e Milano (1893); sul punto mi sia consentito rinviare a TRIMARCHI, C. *Le Camere di commercio italiane in età liberale (1862-1910)*. Roma: Aracne, 2013, p. 35-49.

¹⁶ Cfr., POMBENI, *La rappresentanza politica*, cit. p. 73-124.

riteneva che un sistema camerale a “rappresentatività debole” non poteva non sminuire la “capacità contrattuale” nei confronti del potere centrale.

All'esigenza del mondo camerale di rafforzare il proprio ruolo rispondeva anche la richiesta di rendere obbligatoria la denuncia, alla competente Camera di commercio, di ogni società o individuo esercente attività industriale e commerciale; un'obbligatorietà che avrebbe rappresentato uno strumento di conoscenza della realtà economica e di concreto controllo delle imprese e della loro attività nel territorio.

Tra il 1869 e il 1880, questi progetti di legge sarebbero stati presentati più volte, rimanendo sempre lettera morta. Un fallimento che, oltre a testimoniare, la dubbia volontà governativa di esaudire quanto richiesto dalle Camere, era anche il frutto della debolezza e della scarsa coesione del sistema camerale italiano; cartina tornasole di una realtà economica e sociale estremamente variegata, dalla quale provenivano istanze differenti e non necessariamente coincidenti.

Dal canto loro, se è vero che i Governi italiani, per quasi 50 anni, non aumentarono, né definirono meglio i poteri delle Camere, è altrettanto vero che non prestarono ascolto a coloro i quali ne chiedevano l'abolizione o, quantomeno, una netta riduzione numerica.

Insomma, tra progetti mai realizzati, critiche e rimbrotti reciproci, ma anche concrete esperienze di crescita economica e sociale, il potere politico e le Camere di commercio “impararono a convivere”, adattandosi ad una legge che sembrava scontentare tutti ma che presentava il vantaggio di concedere al primo un efficace controllo governativo sulle seconde, dando a queste ultime l'opportunità di partecipare attivamente alla vita economica e sociale dei singoli Distretti e della Nazione.

Sia pur in costanza di legislazione, però, il ruolo delle Camere di commercio sembrò conoscere un sicuro rafforzamento quando, nel 1878, esse entrarono a far parte del ricostituito *Consiglio dell'Industria e del Commercio*¹⁷.

L'inserimento in un organo consultivo dello Stato, spostava l'asse della loro legittimazione più verso l'ambito della collaborazione con l'amministrazione statale, che in direzione della rappresentanza,

¹⁷ Sulle vicende relative a quest'organo consultivo del Ministero di Agricoltura, Industria e commercio, di veda VECCHIO, G. *Il Consiglio dell'Industria e del Commercio e la rappresentanza degli interessi tra '800 e '900*, in MOZZARELLI, C. (a cura di) *Economia e corporazioni. Il Governo degli interessi nella storia d'Italia dal Medioevo all'Età contemporanea*. Milano: Giuffrè, 1988, p. 303-325.

avvicinandole ad un particolare gruppo di pressione, ad uno strumento per canalizzare e regolamentare amministrativamente le richieste e i suggerimenti del mondo economico. Un mutamento tutt'altro che anodino che andava ad intaccare la "valenza politica" dell'operato delle Camere e, con essa, l'importanza del momento elettorale.

Se l'arruolamento delle Camere di commercio nel *Consiglio dell'Industria e del Commercio* costituiva un'occasione importante per stabilire un collegamento diretto e costante con il Ministero dell'Agricoltura, destinatario naturale delle istanze da esse rappresentate, esso costituiva anche il primo passo verso quel processo di amministrativizzazione delle Camere che si sarebbe concluso con la riforma del 1910.

Un percorso segnato da azioni "positive", come l'accresciuto controllo finanziario sulle Camere (1884) o, semplicemente, "omissive", come l'annosa e irrisolta questione della registrazione obbligatoria delle ditte commerciali. Atti che possono essere interpretati come strumenti per scongiurare ogni possibile "ombra corporativa", insita nel sistema camerale¹⁸, e che rimandano alla nota teoria ornaghiana, secondo la quale lo Stato moderno tende regolarmente ad assimilare al proprio interno i gruppi economico-sociali, reclamando il primato sulla politicità di cui anche i secondi vogliono essere portatori¹⁹.

In confronto ad ogni altro gruppo di pressione, però, le Camere di commercio vivevano una peculiare ambiguità: quella di rappresentare interessi privati in conseguenza di una legge statale che attribuiva loro specifiche attribuzioni, tra cui l'importante possibilità di tassare, dalla quale derivavano le loro facoltà finanziarie.

Che l'ingresso delle Camere nella pubblica amministrazione potesse rappresentare la soluzione più idonea per rafforzarne le funzioni, ponendo fine all'incertezza del loro ruolo, era opinione che raccoglieva antichi consensi negli ambienti governativi, ma che si era sempre scontrata con la netta opposizione delle Camere stesse, che la avvertivano come una minaccia alla propria autonomia.

Attorno al volgere del secolo, però, l'esigenza di una rilegittimazione complessiva avvertita dalle Rappresentanze commerciali italiane si sarebbe

¹⁸ Sul punto, si veda quanto sostenuto da MALATESTA, M. *Le Camere di commercio nel periodo liberale*. In MOZZARELLI, C. (a cura di) *Economia e corporazioni*, cit., p. 273-301, particolare p. 294-7.

¹⁹ Cfr., ORNAGHI, L. *Stato e corporazione*. Milano: Giuffrè, 1984.

incontrata con il «progetto burocratico di Governo»²⁰ di Giovanni Giolitti. Una temperie politica che, con la sua teorica coincidenza di interessi Stato/società civile, avrebbe costituito l'*humus* della tanto attesa legge di riforma delle Camere, la cui genesi costituisce un esempio emblematico di quel clima politico.

I lineamenti sostanziali della riforma, infatti, non venivano elaborati in sede governativa o parlamentare, bensì nei saloni dell'Unioncamere.

Fondata nel 1901, l'Unioncamere era l'associazione che raccoglieva la quasi totalità delle Camere italiane, rispondendo allo scopo di costituire, per il mondo dell'imprenditoria italiana, un luogo di *sintesi permanente*, in grado di affrontare mercati sempre più complessi, costituendo, al contempo, uno *strumento di pressione* nei confronti del Governo²¹.

Quello fatto dalla novella Federazione doveva essere stato un buon lavoro se, già nell'aprile del 1902, il barone Elio Morpurgo, presidente della Camera di Udine e deputato per lo stesso collegio, chiedeva proprio all'Unioncamere di formulare una proposta di riforma della legge 680.

Composta dai Rappresentanti di nove tra le principali Camere italiane, la commissione, all'uopo istituita, elaborava un progetto che, dopo alterne vicende e qualche variazione, nel 1908, sarebbe stato fatto proprio dal Ministro dell'Agricoltura, Industria e Commercio Francesco Cocco-Ortu, per divenire poi la *Legge 20 marzo 1910 sul riordinamento delle Camere di commercio ed arti del Regno*²².

Il varo di quella legge, la n.121, testimoniava, per un verso, l'imparziale impegno dell'autorità statale nel governare "tutte" le forze sociali (comprese, dunque, le borghesie commerciali), fornendo risposte alle loro istanze, per l'altro, il volontario arruolamento delle Camere di commercio nell'amministrazione dello Stato, con il conseguente, implicito ridimensionamento delle loro istanze di rappresentanza politica.

A segnare la differenza con la normativa precedente provvedeva innanzitutto la nuova denominazione delle Camere italiane, che abbandonavano le tradizionali *Arti*, ritenute oramai evocatrici di attività

²⁰ ACQUARONE, A. *L'Italia giolittiana*. Bologna: Il Mulino, 1981, p. 308.

²¹ Sulle vicende relative alla nascita e allo sviluppo dell'Unioncamere, si veda SAPELLI, G. (a cura di) *Storia dell'Unione italiana delle Camere di commercio* (1862-1994). Soveria Mannelli (CZ): Rubbettino, 1997.

²² N. 121, *Legge 20 marzo 1910 sul riordinamento delle Camere di commercio ed arti del Regno*, in *Raccolta Ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia*, Fonte principale, Volume primo. Roma: Tipografia delle Mantellate, 1910, p. 406-424.

economiche avviate sulla via dell'obsolescenza, per divenire solo *Camere di commercio ed industria*.

Gli «interessi commerciali e industriali», inoltre, che esse erano chiamate a rappresentare presso il Governo, sempre, naturalmente, «in armonia con quelli generali economici della nazione» acquisivano un *limes* geografico rappresentato dal «proprio distretto». Un confine che lascia forse intravedere l'intenzione dell'Unioncamere di rimanere l'unica depositaria della "volontà generale" delle classi produttive italiane²³.

Oltre a confermare l'ampia latitudine delle mansioni facoltative affidate alle Camere, la legge rafforzava il campo delle loro funzioni obbligatorie, aggiungendo ai tradizionali compiti di studio e di raccolta dei dati statistici, nuove e differenti mansioni che, "di diritto" avvicinavano le Camere all'amministrazione dello Stato.

Innanzitutto, veniva loro assegnato l'importante compito di compilare e rivedere, con cadenza periodica, le raccolte degli usi e delle consuetudini commerciali riferibili al proprio distretto, affidando loro la validazione di un meccanismo attraverso il quale i comportamenti degli operatori più affidabili sul mercato divenivano fonte normativa primaria, anteposta cioè, in caso di silenzio della norma commerciale, alla stessa norma civilistica. Gli si affidava, inoltre, il compito di autenticare le firme dei commercianti, di certificare l'ammissibilità dei concorrenti alle gare per gli appalti, di rilasciare certificati d'origine delle merci e di legittimazione a viaggiatori di commercio.

La legge stabiliva finalmente l'obbligatorietà delle denuncia delle ditte commerciali e accoglieva anche un altro dei tradizionali *desiderata* delle Camere, quello di potere esercitare l'arbitrato; a richiesta delle parti, infatti, esse potevano designare «arbitri per la risoluzione amichevole delle controversie fra commercianti e industriali, fra costoro ed i loro impiegati e fra industriali e operai».

In confronto alla legislazione precedente, la norma restringeva il diritto di voto, ponendosi in controtendenza rispetto alle "spinte" governative, tendenti all'allargamento del suffragio elettorale (da lì a poco, nel 1913, sarebbe stata

²³ L'articolo 4 dello Statuto dell'Associazione stabiliva infatti che l'Unione, «coordinando nel fine comune gli studi e l'azione delle Rappresentanze commerciali», si poneva lo scopo di «bene interpretare le più elevate e generali esigenze della vita economica nazionale, ed a spiegare legittima influenza sull'indirizzo della politica economica del Paese, in conformità alle aspirazioni della produzione e dei traffici». Il documento può leggersi in <http://www.unioncamere.gov.it/P42A624C183S75/Lo-Statuto-del-1901.htm>.

varata la legge elettorale che concedeva il “quasi” suffragio universale maschile).

Una scelta nella quale è possibile ravvisare l'intenzione di rendere le Camere «simmetriche alle... Camere del lavoro, rafforzandone cioè le caratteristiche di associazioni quasi sindacali, di lobby di un segmento di borghesia industriale ma soprattutto, parrebbe commerciale, troppo modesta, diffusa e frammentata per essere coinvolgibile nei progetti e negli interessi delle associazioni industriali»²⁴, prima tra tutte la Confindustria che nasceva a Torino proprio nel 1910, e, tuttavia, troppo diffusa per essere abbandonata a sé stessa, con il rischio di cedere a spinte antigovernative, come si era verificato in occasione delle proteste contro lo sviluppo cooperativo che, nel 1902, aveva coinvolto tante tra le Camere italiane²⁵.

L'avvenuta amministrativizzazione delle Rappresentanze commerciali trovava ulteriore conferma in una serie di elementi quali, il rafforzamento della facoltà impositiva loro concessa, il fatto che i reclami dei contribuenti venissero sottoposti a giudizio amministrativo, che le tasse e i diritti dovessero essere riscossi «coi privilegi delle pubbliche imposte» che la nomina di nuovi impiegati fosse sottoposta ad un pur “mite” obbligo di pubblico concorso e che le regole per le elezioni camerali fossero equiparate a quelle di Province e Comuni e che, a questi ultimi, spettasse l'onere di ospitare le operazioni elettorali nei locali all'uopo attrezzati.

L'attribuzione di funzioni tipicamente amministrative era emblematica del nuovo rapporto tra Stato e società che, nella visione politico-amministrativa di Giovanni Giolitti, vedeva il riconoscimento degli interessi diffusi e il loro coinvolgimento nella gestione dello Stato, a condizione della loro completa accettazione delle regole fissate dallo Stato stesso.

Le Camere di commercio divenivano così istituzioni “assimilabili” agli uffici del lavoro, rientrando perfettamente in quella «multiforme rimozione

²⁴ MOZZARELLI - NESPOR, *Amministrazione e mediazione di interessi*, cit., p. 1672.

²⁵ La cooperazione di consumo era tradizionalmente vista dalle Camere come un elemento di concorrenza sleale, cui si rimproverava di godere di una normativa fiscale di favore di favore che, determinata da motivazioni di ordine sociale, finiva con l'alterare le corrette regole di mercato. Erano queste le ragioni che stavano alla base della protesta di quell'anno, cui presero parte le Rappresentanze di Cremona, Macerata, Pavia, Firenze, Napoli, Palermo, Torino, Modena, Pisa, Reggio Emilia e Siracusa e dalla quale si dissociò quella di Milano. Cfr. l'annata 1902 del *Prontuario degli Atti delle Camere di commercio italiane*.

delle valenze politiche dei conflitti sociali e nella loro riduzione a tentativo di soluzione in termini di buon governo amministrativo», perfettamente in linea con i «convincimenti personali più profondi di Giolitti sul ruolo di arbitro *super partes* dello Stato»²⁶.

Profondamente incardinata nella visione giolittiana dello Stato, la tanto attesa legge 121 non avrebbe avuto il tempo e il modo di entrare a regime; il declino politico dello Statista di Dronero e, soprattutto, lo scoppio del primo conflitto mondiale avrebbero impedito di verificarne l'efficacia.

Il clima politico fortemente radicalizzato del primo dopoguerra avrebbe lasciato ben poco spazio alle mediazioni di lungo periodo richieste da quella legge e il sistema camerale italiano, nuovamente riformato nel 1924, avrebbe trovato nuove e ben differenti soluzioni all'interno del sistema corporativo fascista.

BIBLIOGRAFIA

- ACQUARONE, A. *L'Italia giolittiana*. Bologna: Il Mulino, 1981.
- ASTUTO, G. *L'Amministrazione italiana. Dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*. Roma: Carocci, 2009.
- CALANDRA, P. *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*. Bologna: Il Mulino, 1978.
- CARLI, G. in SCALFARI, E. (a cura di) *Intervista sul capitalismo italiano*. Bari: Laterza, 1977.
- CASSESE, S. «Il prefetto nella storia amministrativa». *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 33 (1983).
- CASSESE S. «Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia». *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2 (1986).
- D'ADDIO, M. (a cura di) *Le grandi leggi elettorali italiane 1848-1993*, 3 voll. Roma: Colombo, 1994.
- FARNETI, P. *Sistema politico e società civile*. Torino: Giappichelli, 1971.
- FRIED, R. C. *Il prefetto in Italia*. Milano: Giuffrè, 1967.
- GUSTAPANE, E. «Le fonti per la storiografia dei prefetti». *Storia Amministrazione Costituzione Annale ISAP*, n. 1 (1993).
- LANARO, S. *L'Italia nuova. Identità e sviluppo 1861-1988*. Torino: Einaudi, 1988.

²⁶ MOZZARELLI - NESPOR, cit., p. 1674.

- MALATESTA, M. *Le Camere di commercio nel periodo liberale*, in MOZZARELLI, C. (a cura di) *Economia e corporazioni. Il Governo degli interessi nella storia d'Italia dal Medioevo all'Età contemporanea*. Milano: Giuffrè, 1988.
- MELIS, G. *Storia dell'amministrazione italiana*. Bologna: Il Mulino, 1996.
- MOZZARELLI, C. - NESPOR, S. *Amministrazione e mediazione di interessi: le Camere di commercio*, in *L'amministrazione nella storia moderna*, vol. II. Milano: Giuffrè, 1985.
- PIGOZZI, G. - MARIOTTI, P. voce *Camera di commercio ed arti*, in *Il Digesto Italiano*, vol. VI, parte I. Torino: Unione Tipografico Editrice Torinese, 1888.
- PIRETTI, M. S. *Il caso italiano*, in ID (a cura) *I sistemi elettorali in Europa tra Otto e Novecento*. Roma-Bari: Laterza, 1997.
- PIRETTI, M.S. *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi*. Roma-Bari: Laterza, 1995.
- POMBENI, P. *La rappresentanza politica*, in ROMANELLI, R. (a cura di) *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*. Roma: Donzelli, 1995.
- RANDERAAD, N. *Autorità in cerca di autonomia. I prefetti nell'Italia liberale*. Roma: Ministero per i beni culturali e ambientali, 1997.
- ROMANELLI, R. *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*. Bologna: Il Mulino, 1988.
- ROMANELLI, R. *Centralismo e autonomie*, in ID (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*. Roma: Donzelli, 1995.
- SAPPELLI, G. (a cura di) *Storia dell'Unione italiana delle Camere di commercio (1862-1994)*. Soveria Mannelli (CZ): Rubbettino, 1997.
- TRIMARCHI, C. *Le Camere di commercio italiane in età liberale (1862-1910)*. Roma: Aracne, 2013.
- VECCHIO, G. *Il Consiglio dell'Industria e del Commercio e la rappresentanza degli interessi tra '800 e '900*, in MOZZARELLI, C. (a cura di) *Economia e corporazioni. Il Governo degli interessi nella storia d'Italia dal Medioevo all'Età contemporanea*. Milano: Giuffrè, 1988.

THE CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA (1949-1969)

FRANCESCO MARIO SODDU

Università degli Studi di Sassari

The history of the *Consiglio regionale della Sardegna* (Sardinian legislative assembly) has not been adequately examined by historians. In particular some key aspects of its real functioning.

This lack reflects the more general state of Italian research on representative assemblies. It has been influenced for a long time by an inadequate documentary apparatus (inventories, sources' collections, etc.). For the national case, in the last years this situation has changed thanks to important initiatives of both Chambers.¹

In the Sardinian case this route has not yet been taken.² Nevertheless the case of the *Consiglio regionale della Sardegna* deserves to be analysed more thoroughly.

¹ The "Portale storico" of the *Camera dei deputati's* web site is especially useful for historical researches regarding that assembly. In particular the *Camera's* reports have been digitalized and they can be easily consulted on line via that link.

² The lack of the digitalization of the Council reports prevents an easier access to a source that is fundamental for the understanding of the working mechanisms of that institution (operating time, language styles, national or foreign models, etc.). Actually, among the four Regions which were assigned a special status of autonomy by the republican Constitution and, for this reason, were able to start their experience since 1948, only the web site of the Council of Trentino Alto Adige presents the reports of its sittings since the first legislature, that began the 13th December 1948. The web site of the Council of Valle d'Aosta presents only concise minutes starting from the first sitting that occurred the 21st May 1949. For the Sicilian Council the official website presents video recordings of the sittings starting from July 1996, but no reports appear for the previous period. The fifth Region with a special autonomy status, Friuli Venezia Giulia, was established only in 1963. Its Council started the activities the 26th May 1964: the reports are presented in the Council web site.

A recent initiative aims to partly overcome this lack. The Centro studi autonomistici "Paolo Dettori", an association established to honour the memory of a protagonist of Sardinian political life who died prematurely in 1975, has recently promoted a series of volumes to analyse the political and institutional history of Sardinia from 1949 to 1999. The research has been entrusted to young but tested researchers, asking them to explore the primary sources, starting from the Council reports.

The first volume (which according to a chronological order should come second) has already been printed. It covers the period 1959-1969.³ The author is a member of ICHRPI Italian section, Salvatore Mura. The other volume, which covers the period 1949-1959 will be published within this year. The author is Luca Lecis. As curator of the series, with prof. Manlio Brigaglia, I have been able to read a first draft of this volume too. From both I acquired precious data for this paper. It considers the first 20 years of the Council's existence (1949-1969): a period when the representative assemblies of the four Regions with a special status of autonomy (Sardinia, Sicily, Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige) represented a distinctive feature in the national scene.

Of course, some studies already exist which pay attention to the events of the Sardinian assembly. Among all a volume must be quoted: *La Sardegna negli anni della Repubblica. Storia critica dell'autonomia*, by Girolamo Sotgiu. In this volume he combined the perspective of the scholar (he was professor of Modern History at the University of Cagliari) with his political experience (he was elected in the Sardinian Council for the first 5 legislatures; later he was elected in the Italian Senate for one legislature). The volume provides very important suggestions but is inevitably marked by his experience as political activist in the Communist Party.⁴

³ MURA, S. *Pianificare la modernizzazione. Istituzioni e classe politica in Sardegna. 1959-1969*. Milano: Franco Angeli, 2015.

⁴ SOTGIU, G. *La Sardegna negli anni della Repubblica. Storia critica dell'autonomia*. Roma-Bari: Laterza, 1996. It is appropriate to mention also ACCARDO, A. (ed.) *L'isola della rinascita. Cinquant'anni di autonomia della Regione Sardegna*. Roma-Bari: Laterza, 1998; and several works by Manlio Brigaglia among which BRIGAGLIA, M. - MELIS, G. *La Sardegna autonomistica (1949-1995)*, in BRIGAGLIA, M. (ed.) *Storia della Sardegna*. Villanova Monteleone: Soter, 1995. For economic, social, political and institutional aspects of Sardinian history see specific essays in BRIGAGLIA, M. (ed.) *La Sardegna. Enciclopedia*. Cagliari: Della Torre Edizioni, 1988. BAGELLA, M. *Il Mezzogiorno al Consiglio regionale della Sardegna (1949-1979)*.

This paper aims to propose a research path that could give some answers to the questions that Guido Melis suggested with regard to the Italian Parliament, which can be posed also when analysing the case of the Sardinian Council:

- How much did the *Consiglio* count in the history of Sardinia? When and how was it the place where the main decisions were taken?
- How did the “parliamentary machine” work as the institution in charge of realising the legislation, of controlling the executive, of representing the citizens?
- Which were the social backgrounds of the councillors, their educational paths? Which interests did they represent?

I will start from the composition. The regional councillors who were in office during the first 5 legislatures (1949-1969) were 170.⁵ This number also includes those who, for different reasons, left the Council during the legislature (often to take part to the general elections for the National Parliament) as well as those who succeeded them. Among these 170, 75 were elected for just one of these five legislatures (even though in 25 cases they continued their career in the following legislatures). 60 were elected in at least 3 different legislatures.⁶

Political belonging indicates the predominance of the Christian Democratic Party: a total of 65 councillors during these first 5 legislatures. For the leftist parties, 34 were communists and 17 socialists. The right-wing parties had 27 councillors (on the whole), between monarchists and neo-fascists (MSI: Movimento sociale italiano). Finally 10 councillors for the Sardinian Party of Action (Partito sardo d'azione).

Milano: Franco Angeli, 1993 is a useful anthology of debates in the Sardinian Council. More recently SANNA, D., *Costruire una regione. Problemi amministrativi e finanziari nella Sardegna dell'autonomia (1949-1965)*. Roma: Carocci, 2011, although it is devoted to the administrative history of the Region, it presents a stimulating exam of the papers kept in the historical archives of the Regional Council.

⁵ I obtained these data from the *Manuale consiliare* (a volume published by the Regional Council but also available on line via the Council website). Among the councillors, the *Manuale* also includes those who, like Emilio Lussu, did not take part to the Council activities because, when just elected he opted for the Italian Senate in which he had a seat by right, in accordance with the third transitional provision of the Italian constitution.

⁶ 28 belonged to the Christian Democratic Party (DC), 12 to the Communist Party (PCI), 5 to the Sardinian Party of Action (Psd'az) and 8 to the right-wing parties (monarchists and neo-fascists).

These general numbers reflect the results of the regional elections. In the election held in 1949 the Christian Democratic Party, despite a clear decrease of preferences compared to the national general election of 1948, elected 22 councillors over the 60 seats available. A good result for the Communist Party with 13 seats and even more for the right-wing parties which surprisingly elected 10 councillors.⁷ The Sardinian Party payed the splintering of its social wing, firmly left oriented.⁸

The election for the second legislature (June 1953) registered a clear success of the Christian Democratic Party which obtained 30 seats over 65 (the seats number rose because of a growth in population). Good results also for communists and socialists, the latter strengthened by those who left the Sardinian party, which therefore lost 3 seats (over 7). The monarchists also lost 2 seats, partly in favour of the neo-fascists. Liberals and social-democrats kept their seats (one for each of them).⁹ In general it was an assembly marked by continuity: 65% of the councillors were in office also in the previous Council.¹⁰ This continuity more or less characterised the legislatures that followed too.

In the election for the third legislature (June 1957) the Christian Democratic Party increased its preferences and obtained 31 seats over 70. The Communist Party lost 2 seats while the socialists gained 1 seat, as did the Sardinian Party. Liberals and social-democrats remained stable. More seats were conquered by the right-wing parties, with a new balance among them determined by the entrance of the Popular Monarchic Party founded by Achille Lauro.¹¹

In the election for the fourth legislature (June 1961) the Christian Democratic Party further increased its preferences and obtained 37 seats

⁷ 7 monarchists and 3 neo-fascists.

⁸ The Psd'az obtained 7 councillors, 3 councillors belonged to the Sardinian Socialist Party of Action (Partito sardo d'azione socialista). Three seats for the Socialist Party (PSI) and one each for the Democratic Socialist Party (Psdì) and the Liberal Party (PLI).

⁹ The Christian Democratic Party obtained 30 seats over the 65 available, thus increasing its councillors of 8. A good result for the Communist Party (15 councillors: +2 compared to 1949); the Socialist Party (5 councillors, +2); MSI (4 councillors, +1). Psd'az and monarchists lost seats (the former from 7 to 4; the latter from 7 to 5).

¹⁰ Half of the 20 new councillors belonged to the Christian Democratic Party.

¹¹ MSI and National Monarchic Party (PNM) lost one seat each, in favour of the Popular Monarchic Party, founded by Achille Lauro, that obtained 6 seats.

over 72. Thus, it obtained, for the first time, an absolute majority in the assembly. Both Communist Party and Socialist Party increased preferences and obtained one extra seat each. The Liberal Party kept its seat, while the Social Democratic Party increased by one seat. The monarchists, who gathered in a unified party, drastically reduced their seats (-8), with just one in favour of the neo-fascists.¹² The Sardinian Party, despite the alliance with the Republican Party, did not increase its 5 seats.

Finally, the election for the fifth legislature (June 1965) showed a clearer turn over. 26 councillors over 72 were elected for the first time.¹³ The Christian Democratic Party lost 2 seats and the absolute majority. The Communist Party, the Social Democratic Party and the Liberal Party increased their seats. Sardists and monarchists remained stable. This election showed a clear defeat of the Socialist Party of Proletarian Union, born in 1964 from a secession of the left wing of the Socialist Party, joined by the main part of the socialist establishment in Sardinia. It obtained only one seat, while the election rewarded the “traditional” socialists who looked favourably to the alliance with the Christian Democratic Party (they obtained 5 seats).

This was the balance among the parties in Sardinia, which did not differ from the one characterising the national framework in those years, except for the presence of a strong regional party: the Sardinian Party of Action. The latter played an important role in determining the government’s majorities that ruled the Region, being, in some way, the clearest bearer of the will of self governance expressed by Sardinian people. Actually this will was shared, although with different sensibilities, by other mass parties too.¹⁴

As Mura observed,¹⁵ the councillors reflected on a very limited scale the social groups that each party referred to. Only a few workmen were elected

¹² The Democratic Party of Monarchic Union (Partito democratico di unione monarchica) was the result of the reunification of the two monarchic parties. It obtained only 2 seats, thus losing 8 compared to those obtained by the single parties in the previous legislature. The MSI gained but one seat.

¹³ Although other two councillors returned to the Council having failed the election for the previous legislature. See MURA, S. *Pianificare la modernizzazione...*, p. 170.

¹⁴ In the first period, as Lecis notes in his forthcoming book, contrasting ideas of autonomy appeared in the Council debates: the idea of the leftist parties that, as the Region’s President Crespellani noted, was “directed against the State”; and the idea of the majority that was “oriented to the strengthening of the State system”.

¹⁵ MURA, S. *Pianificare la modernizzazione...*, p. 100.

by the Communist Party; none by the Christian Democratic Party, although the latter had a cross-class electorate with solid roots in the popular classes. Public administration (in a broad sense, including, for example, teachers), but also party and Union staff seem to be the main vehicle for a political career in the mass parties. Moreover the election was the outcome of a *cursus honorum* matured within political roles in local authorities or in mass organisations management.

Indications on the councillors' profession can be easily derived from the *Manuale consiliare*: it is a useful publication by the Consiglio Regionale which is available also on line on the Council web site.

In summary: 40 were teachers in schools or at the university,¹⁶ 42 lawyers,¹⁷ 35 employees or officials; 12 physicians. In general, a marked predominance of public employees, compared to liberal professionals, can be observed.

To complete these biographical data (to verify and, in some case, to correct them) an archival source is useful. I am referring to the personal profiles of the regional councillors which are kept in the administrative offices of the *Consiglio regionale* (Members' prerogatives service).¹⁸ They consist of forms that in large part were drafted by hand, in these first years, often using pens with different colours (blue, black, red), but these variations did not have a particular (or at least easily understandable) meaning.

Since the second legislature (I was not able to verify for the first) these forms (which fundamentally remained unchanged except for some modifications introduced in the fifth legislature) reported firstly the

¹⁶ The *Manuale* classifies them as "insegnante", "professore", "docente universitario".

¹⁷ Among them I included also those who are classified as "procuratore legale" (although not all of them practised in the legal courts: for example Lussu).

¹⁸ See Consiglio regionale della Sardegna, Servizio prerogative dei Consiglieri, schede personali dei consiglieri. For the availability of this source Salvatore Mura's research was key. These personal forms allow, for example, to correct mistakes determined by homonymy. The *Manuale consiliare* considers as one person two different councillors, both named Carlo Sanna. Actually one was elected to the Regional Council from the first to the fourth legislature and then to the *Camera dei deputati* for the Socialist Party. The other was elected to the Regional Council in the fifth legislature for the Psd'az and then was elected to the Senate. Even the forms present some mistakes: for example in the case of Licio Atzeni, who was elected for the Communist Party, his form concerning the fourth legislature registered him as belonging to the Christian Democratic group.

biographical data: place and date of birth, residence, temporary address in Cagliari, marital status. Another section (named “other data”) concerned education, profession, civil and military certificates of merit. The form also listed the “political offices fulfilled during the legislature”, in general referred to positions in executive (*Giunta*) or legislative (*Consiglio*) organisms of the Region.¹⁹ In some cases, they also referred to positions in other organisations like unions.²⁰ The more articulated form of the fifth legislature also contained a section for “political offices fulfilled previously”. In this case as well, the data were generally referred to positions in the executive or legislative organisms, but, sometimes, also to political offices in the local authorities (*Comune* or *Provincia*).²¹

In the section “Giunte e commissioni permanenti e speciali” the form strangely registered together a councillor’s activities as member of the *Giunta regionale* (regional governing body), the *Giunta per il regolamento* (Committee on the rules of procedure) and the *Giunta delle elezioni* (Committee on elections), combining together organisms which represent the executive power with others that belong to the legislative power. This combination was eliminated in the fifth legislature’s form, thus emphasising the distinction between the two powers.

The information on scrutiny and policy-setting tools (questions, interpellations and motions) are differently allocated in the forms of the different legislatures.²² In the fifth legislature they were reported in separate sections; in the previous legislatures they were gathered together in a single section. The forms reported date of presentation, other proposers, the person the question was directed to (just the initials that should refer to the different departments or to the presidency of the Regional Government)²³ and finally the outcome (it could be: “takes note” or “unsatisfied”, and other similar captions).

¹⁹ Specific sections indicated “gruppo di appartenenza” and “cariche in seno all’ufficio di presidenza”.

²⁰ See the form (for the V legislature) of the communist councillor Giovanni Battista Melis, who was the secretary of the “Unione contadini, coltivatori e pastori sardi”

²¹ See for example the form of the Christian democratic councillor Sebastiano Asara.

²² It must be said that the rules of procedure of the *Consiglio regionale* were adopted by those of the Italian Parliament.

²³ This information appears just in the fifth legislature.

The use of questions (*interrogazioni*) generally prevailed. They were designed to acquire information (to ascertain whether a given fact was true, whether the Government was informed and what action, if any, it intended to take). Therefore, they were usually utilised also by the councillors who supported the regional executive. The use of the *interpellanze* (questions addressed to the Government concerning its conduct on given issues and the action it intended to take) was less frequent because it assumed a political meaning. The person, who presented the interpellation, if not satisfied by the Government's reply, could transform it into a motion and thus cause a debate in the floor. For this reason it was a tool used mainly by the oppositions.

A summary table finally showed the recap of the councillor's activities,²⁴ with the number, year by year, of the bills that he introduced,²⁵ as well as questions, interpellations, motions and petitions he supported.

These forms are very useful to evaluate the performance of the councillors. They provide data concerning the councillor's attendance at the sittings on the floor as well as in the committees. These individual data were constantly compared with the total number of Council sittings, but in the third legislature the same comparison was given also for the committees sittings. In this legislature the forms' compiler was especially accurate and filled in all the table columns, also the one indicating the percentage value.²⁶

In conclusion these forms give an overall picture of the parliamentary behaviour that is very useful to evaluate the quality of the regional councillors' work.

To evaluate the role performed by the *Consiglio* the legislative activity must be considered. This activity is important because it represented a new way of governing, with the opportunity, for the Region, to establish its own rules in a wide range of fields. The *Statuto speciale*, which realised the provision of article 116 of the Republican constitution, was a constitutional law passed on the 26th February 1948. It determined the functions as well as the structures of the Region both for the legislative and the executive

²⁴ There were slight differences among the forms of the different legislatures, starting from the heading: "Totali dell'attività legislativa e consiliare" or, in the fifth legislature, "Riepilogo dell'attività legislativa e consiliare". In the latter there were also columns regarding the "reports presented to the council" and the petitions supported.

²⁵ The forms also reported data regarding the bills: date of presentation, other proposers, topic, outcome (that is the information concerning the act eventually adopted).

²⁶ The forms indicate also the parliamentary leaves requested by the councillor.

powers. It disciplined the power to legislate in an exclusive way in some matters (for example on agriculture). In other subjects (like healthcare or public assistance) the Region was able to legislate within the framework of the principles determined by State laws. Finally the Region had the opportunity “to adapt State laws to its particular needs” integrating or implementing rules, in fields like education, labour and social security.

I will start from the first legislature whose data I extracted from the dissertation that Mauro Fanti compiled under my supervision a few years ago.²⁷ Fanti examined a useful volume by the *Ufficio studi legislativi* of the Regional Council. It reported the titles of the bills presented during the legislature, a concise profile of their contents and the processing times, including the possible return from the State government. Actually, the *Statuto* established that the right of legislative initiative was ascribed “to the Regional Government (*Giunta*), to the members of the Regional Council and to the Sardinian people”. Each bill should be examined by a Committee and then by the whole assembly. Every regional act had to be transmitted to the State Government and could be promulgated thirty days after this communication, unless the Government returned the act to the Regional Council because it exceeded the regional powers or it conflicted with the national interests. If the Council passed the bill again with an absolute majority it would become law, except if the State Government, within fifteen days, promoted a question concerning constitutional legitimacy in front of the Constitutional Court, or a question concerning conflict of interests in front of the National Parliament. The National Government’s “interference” on regional legislation represented a controversial issue in these first years, also because the Constitutional Court did not start its activity until 1956.

This inconvenience was remembered also in National Parliament’s debates. I want to quote just two interpellations presented to the Senate in 1949 by Pietro Mastino and Emilio Lussu.²⁸ Both of them had played a

²⁷ See FANTI, M. *L’attività legislativa della Regione sarda. La prima legislatura*. Final dissertation presented to the Department of Political Science, Communication, Engineering and Information Technologies. 2013-14.

²⁸ Mastino’s interpellation “On the Government’s attitude towards the Sardinian Region” was announced on the 1st December 1949. Lussu’s interpellation “On the relations between National government and Sardinian council” was announced the following day. Both interpellations were discussed on the 27th May 1950. Together with a question presented by a Christian democratic senator, Enrico Carboni, on the same object.

central role in the foundation of the Psd'az in 1921 and, in the first republican legislature, belonged to parliamentary groups that were at the opposition.²⁹ Although Mastino's party, as Lussu noted controversially, in Sardinia governed with the Christian Democratic Party, in this occasion he was not pliable with the National Government. He admitted that, compared to the first months of the legislature, an attenuation of the systematic returns of the regional acts seemed to occur. Nevertheless he considered important that the Prime Minister agreed to discuss this matter. It was the first time and it represented the occasion to examine "the first steps" of the Regional Councils. It was the occasion also to see if "hopes and worries" that appeared at the establishment of the "regional experiment" had "reasons to be confirmed or to be denied". In any case he excluded that the systematic returns represented a general orientation of the National Government, because the regional system was an essential part of the Republican Constitution. However, he denounced a form of "obstructionism" against the regional legislation. In particular he observed a forcing of the art. 33 of the Sardinian Statute that restricted the return to two cases only, as I have noted above. These cases did not fit the regional acts that the Government had returned, as Mastino proved precisely. Moreover, as Mastino observed, the Regional Council confirmed unanimously every act that the Government returned. "I care about highlighting this fact: facing the injury to our autonomy there were no contrasts of opinions. The regional councillors, beyond and above their different political parties, reconfirmed the bills they already passed". This fact, Mastino concluded, represented "a firm will to defend their own autonomy".

These conflicts with the National Executive did not concern all the acts produced by the Regional Council.

During the first legislature 237 bills were introduced, with a clear predominance of those introduced by the Regional Government. They were 165, in front of 72 presented by councillors. About 70% of the former became act (117 on 165), in front of about 37% of the latter (27 on 72). The State Government returned 42 bills, 9 of which were passed again by the Council without changes and 22 with changes recommended by the Government.

²⁹ At the beginning of the legislature Lussu and Mastino belonged to the same parliamentary group (*gruppo democratico di sinistra*), that the former abandoned soon to join the socialist group.

With regards to the bills introduced by councillors those from the oppositions prevailed (34 on 72), considering the fact that the ones jointly promoted by councillors belonging both to the majority and to the oppositions were 20. This result probably derived from the fact that the majority of councillors preferred to support the Government's initiatives instead of introducing their own bills.

Among these 72 bills only 27 became acts. The range of success did not reward the bills from the oppositions (just 23,5%), compared to the bills from the majority (44,4%) and those from councillors who belonged to both fronts (55%).

In the following legislatures, as Mura's analysis shows, a steady increase of both bills introduced and acts passed can be observed. The predominance of the Government bills is confirmed.

A last point must be recalled to illustrate the complex relation between the different levels of governance. The Sardinian councillors were also allowed to present bills to modify the national legislation. In the first legislature only 9 were passed by the Council and then sent to the National Parliament. Just one was passed by the latter and became law. It was important because it established that 9/10 of the income taxes derived from companies that operated in Sardinia should be collected by the Region. This activity proceeded in the following legislatures too, with the same order of magnitude.³⁰

In conclusion I want to add just a few considerations concerning the contents of the regional policies which marked the first 20 years of autonomy. The first decade was characterised by an intensive activity both from the legislative and the executive organisms of the Region. It aimed to recover the historical delays of the island, starting from basic infrastructures, but it also produced measures to transform an outdated agriculture, improve industry and trade, support tourism and handicraft, reduce widespread illiteracy, contrast the dramatic unemployment.³¹ School buildings, aqueducts, sewage systems, road networks were built in many towns and villages, thanks to the Region's action, but also to the extraordinary

³⁰ The "national" bills introduced in the third, fourth and fifth legislatures were 17, 13, 16.

³¹ Through a substantial volume (908 pages), *La Sardegna. Otto anni di autonomia*. Cagliari: Società editoriale italiana, 1957, the regional government presented a documented account of its activity.

intervention of the State which operated through a special agency, the *Cassa per il Mezzogiorno*. It was a complex activity that changed the face of the land and provoked further expectations from the Sardinian community. It would be ungenerous to consider it just as routine activity, as some contemporaries and historiography often declared.

The second decade, instead, was characterised by a more ambitious project, which Mura summarised in the title of his book with the phrase "Planning the modernisation". The ambition of the Sardinian ruling classes was that of giving effect to the commitment the State had made in the art. 13 of the *Statuto*. It declared that "The State with the contribution of the Region arranges an organic plan to promote the economic and social renaissance of the island". On the term "contribution" and then on the actual role of the Region a prolonged arm wrestling between the latter and the State was played, as well as on the extent of the qualification of the plan as "organic". The latter in fact appeared as an ambitious challenge since it represented the first experiment of economic planning in Italy. The Region invested all its efforts in this match, organising specific bodies of the executive (a department: *Assessorato alla Rinascita*) and of the legislative power (a special Committee of the *Consiglio*). An articulated system of different organisms should guarantee both a bottom-up participation and a specialised technical expertise. In the mid-sixties a five-year plan tried to build a synergetic relation between State and regional planning structured on an equal footing. Several difficulties brought to the so called "contesting policy" (*politica contestativa*) which characterised the executive led by Paolo Dettori (1966-67). This moment was marked by a strong unitary allegiance which unified the different parties in the request for the precise commitment assumed by the State.

To summarise this analysis in one statement, it could be said that the *Consiglio regionale* played a central role in facing the structural choices which deeply affected the social and economic condition of the island.

LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA: L'ANTIPARLAMENTARISME I L'ASSEMBLEA NACIONAL CONSULTIVA COM A ÒRGAN DE REPRESENTACIÓ CORPORATIVA

JONATAN POVEDA JOVER

Universitat d'Alacant

I. EL COLP DEL MARQUÈS D'ESTELLA. L'AUTORITARISME COM A SOLUCIÓ A LA CRISI DEL SISTEMA PARLAMENTARI

Al setembre de 1923 el capità general de Barcelona, Miguel Primo de Rivera, es va sublevar contra el Govern liberal i va llançar un manifest al país en el qual assenyalava la necessitat d'instituir un canvi de règim amb la finalitat de sanejar els vicis del sistema de la Restauració. La fórmula que proposava el General en el manifest era una dictadura transitòria amb la finalitat d'alliberar al país dels professionals de la política, imposar ordre i abordar els problemes polítics i socials d'Espanya.

El colp va venir acompanyat per un estat de guerra que va deixar en suspens la constitució, el sistema parlamentari i va inaugurar un Directori Militar on el Dictador actuava com a primer ministre nomenat pel rei.

Com va afirmar Miguel Ángel Perfecto, la Dictadura malgrat ser conseqüència directa del col·lapse del sistema de la Restauració, s'insereix en un marc molt més ampli, de crisi generalitzada del model polític, social i econòmic liberal que es dona a tot Europa després de la Primera Guerra Mundial¹.

Partint d'aquesta crisi de la consciència política europea, s'obrirà una polèmica entorn de la idoneïtat de nous models socials alternatius al liberalisme. Aquesta discussió que Maier va definir com l'intent de refundar

¹ PERFECTO, M. A. «El corporativismo en España: Desde los orígenes a la década de 1930». *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, núm. 5 (2006), p. 210.

l'Europa burgesa², va tenir el seu correlat ideològic en una Espanya que després de la crisi de la I Guerra Mundial va començar a debatre, en el camp de la intel·lectualitat i espectre polític, sobre noves formes d'ordenament institucional i cohesió social que tenien com a punt de mira el règim parlamentari.

Aquest treball tracta d'analitzar, en primer lloc, com es va gestar a l'Espanya de la postguerra europea un tipus d'ideologia que posava en qüestió el règim parlamentari i teoritzava a l'entorn de noves formes d'organització social de caràcter autoritari i antiliberal. Aquesta mentalitat, a causa que no presentava un cos doctrinal definit, serà la que nodrisca, com veurem, el desafiament autoritari el Marquès d'Estella i el primer trienni de la Dictadura. En la segona meitat d'aquest treball abordarem l'estudi de l'Assemblea Nacional Consultiva com a projecte per a la vertebració d'un Estat nou alternatiu i substitutiu al liberal parlamentari.

A Espanya, a l'igual que en gran part d'Europa, els moments finals del segle XIX i les primeres dècades del segle XX van estar marcats per una gran ebullició i el desenvolupament en el camp teòric i del pensament polític de noves formes de representació. A la fi del segle XIX el liberalisme vuitcentista va començar a manifestar una decadència del model polític, econòmic i social majoritari a Europa des de mitjan de segle. Excedeix a la proposta d'aquest treball analitzar les causes del canvi de consciència europea, però creiem necessari assenyalar com les transformacions econòmiques del gran capitalisme, l'aparició de nous actors en el camp polític i social (sindicats, partits de classe, organitzacions etc.), el desenvolupament d'una cultura de masses i el *boom* demogràfic de finals del segle XIX van propiciar un canvi en la realitat europea. Una de les conseqüències més importants d'aquests canvis, succintament exposats, va ser l'esgotament del vell model ideològic liberal i il·lustrat. No és sorprenent, tal com va afirmar Miguel Ángel Perfecto, que davant el declivi del liberalisme i conservadorisme clàssic sorgís amb força un conservadorisme radical fonamentat en la mitificació de la pàtria, antidemocràtic, antiparlamentarista i que entenia la nació com un cos orgànic³.

² MAIER, C. 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, 1989, p. 23-30.

³ PERFECTO, M. A. «La derecha radical española y el pensamiento antiliberal francés en el primer tercio del siglo XX. De Charles Maurras a Georges Valois». *Studia Historica, Historia Contemporánea*, núm. 30 (2012), p. 52.

A Espanya el punt d'inflexió podem situar-ho en la crisi de 1898, a partir d'aqueix any sorgirà un potent moviment d'escriptors, intel·lectuals, polítics i columnistes que apostaran pel regeneracionisme com a element de sanejament dels problemes d'Espanya. La crítica s'orientava cap al sistema polític de la Restauració i el funcionament de les seues institucions parlamentàries caracteritzades pel frau electoral. És indiscutible la influència ideològica del discurs dels màxims exponents de la generació del 98. A través d'Azorín, Pío Baroja, Ramiro Maeztu o Ángel Ganivet es configura, amb influències del pensament antiliberal francès, una crítica sistemàtica a la democràcia i al sistema parlamentari, mostrant a més un nacionalisme identitari que exaltava la imatge de l'Espanya imperial.

Malgrat la neutralitat d'Espanya durant la I Guerra Mundial, aquesta es va veure sacsejada pels problemes sorgits també als països no bel·ligerants. La crisi econòmica de postguerra es va sumar a una sèrie d'elements i circumstàncies que van servir com a armes de deslegitimació política per als enemics del règim constitucional. Com va sintetitzar Mercedes Cabrera en una completíssima monografia sobre el parlamentarisme de la Restauració, el solatge ideològic antiparlamentarista postbèl·lic es va estructurar, pel que fa al cas espanyol, sobre la base de la fallida de la bastida institucional alçada el 1876 per Cánovas del Castillo. L'esclat del conflicte bèl·lic va suposar el fraccionament de les diverses famílies polítiques existents dins les forces parlamentàries. Es va augmentar, també, el nombre de partits polítics i de feus territorials que contribuïren a bloquejar el procés de presa de decisions de l'Executiu. Tot açò, just en un moment en què prevalia la necessitat imperiosa d'adoptar mesures d'urgència per a pal·liar els efectes negatius que la guerra estava ocasionant en l'economia i la societat espanyoles⁴.

Malgrat la discutida reactivació de la vida parlamentària que es va donar entre 1914 i 1923, la fi de l'alternança política i el major grau de complexitat que va adquirir el joc polític en aqueixa dècada va acabar per portar una reactivació del discurs regeneracionista, amb una forta denúncia dels vicis de parlamentarisme. La crisi econòmica, la irrupció de les masses en la política i la conflictivitat social van acabar per revifar a Espanya un discurs tradicionalista i autoritari que, encara que existia, com hem vist, va aplanar el terreny per al colp d'estat de 1923.

⁴ CABRERA, M. *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración (1913-1923)*. Madrid: Taurus, 1998, p. 291-292.

Entre aquells anys veurem una reactivació entre certs sectors de la intel·lectualitat i la premsa més conservadora d'un discurs marcadament antidemocràtic i autoritari. Entre els dipositaris de les solucions d'ordre i autoritat podem assenyalar Azorín, qui defensava un model polític separat del conservadorisme liberal i feia un pas cap a una fórmula basada en un govern monàrquic fort i autoritari que eliminàs el parlamentarisme i el sistema de partits en benefici d'un Estat Nacional de tipus integral⁵. El propi Ortega i Gasset, figura intel·lectual d'aquells anys, no dubtà des del periòdic *El Sol* a enaltir l'aparició de les Juntes Militars de Defensa com un fet gloriós i saludable per a Espanya⁶. Com bé assenyalaria Mercedes Cabrera, el 1920, en un context de crítica generalitzada al sistema parlamentari, "(Ortega i Gasset) dejó caer la idea de que una dictadura pretoriana podría servir de prólogo a la reconstrucción nacional"⁷.

Observem com al marge de les causes fefaents i objectives⁸ que tradicionalment la bibliografia ha exposat per a explicar la solució del colp, existeix durant aquest període la reactivació, motivada per les causes objectives, d'un grup d'intel·lectuals que es van fer ressò de les posicions més radicals del conservadorisme europeu de postguerra i que van abonar ideològicament el colp d'estat. És el cas, així mateix, d'Eugenio D'Ors, intel·lectual català influït per Maurras i Acció Francesa, qui teoritzava principis com la necessària jerarquia social, el corporativisme i una monarquia forta. Gabriel Maura, Antonio Goicoechea i José Calvo Sotelo, més tard ministres de la Dictadura, van anar desenvolupant des de principis de segle i al voltant del maurisme, una ideologia nacionalcatòlica basada en un Estat monàrquic, autoritari, antiliberal i corporatiu.

Una major influència mediàtica gaudí l'intel·lectual i columnista Ramiro Maeztu, qui va difondre a través de la premsa les doctrines crítiques amb la democràcia parlamentària, per a ell, fruit d'un dels dos grans errors de la modernitat, el liberalisme. La por al fet que la revolució social s'imposàs sobre les febles institucions polítiques espanyoles li va fer considerar l'Exèrcit com l'únic garant de l'ordre i la unitat nacional. No és d'estranyar

⁵ PERFECTO, M. A. «La derecha radical española...», p. 52.

⁶ ORTEGA Y GASSET, J. «Hacia una mejor política. Nota oficiosa del hombre de la calle», *El Sol* (Madrid), 9 de diciembre de 1917.

⁷ CABRERA, M. *Con luz y taquígrafos...*, p. 295.

⁸ La inoperància política del règim de la Restauració, el caciquisme com a alterador de la voluntat popular, la crisi econòmica, la conflictivitat social, el problema marroquí, etc.

doncs, com afirma Mercedes Cabrera, “que como tantos otros de sus colegas profesionales de la pluma y de la especulación ideológica, recibiera entusiasmado el acceso de los militares al poder en septiembre de 1923”⁹. I és que recepció tan favorable, sobre la qual havien vociferat, va arrossegar una considerable porció de la ciutadania espanyola del seu temps a mostrar-se partidària de la solució castrense, una institució que, des de principis del segle XX, va anar consolidant una tímida cultura antiliberal i antiparlamentària.

En aquell ambient de ressentiment i d'assetjament a l'ordre constitucional s'evidenciava la veritable absència d'una alternativa política de recanvi mínimament organitzada. Calia alguna cosa més que cridadisses per a bandejar un règim amb més de quaranta anys i amb àmplies ramificacions clientelars i institucionals. Va ser el recurs a la força, el colp d'estat de setembre de 1923, el que va aportar, amb la iniciativa de l'Exèrcit, una solució antiparlamentària que tractaria de conjuguar l'autoritarisme castrense amb el conglomerat ideològic de la dreta radical espanyola del primer terç del segle XX.

En aquest sentit, la dictadura de Primo de Rivera va suposar un experiment polític nou davant els desafiaments derivats del col·lapse del sistema liberal de la Restauració que, fins i tot incorporant determinats elements del pensament tradicionalista i catòlic espanyol (defensa de la família i la religió, antiparlamentarisme, rebuig a la lluita de classes, etc.), introdueix elements modernitzats, com ara el paper autoritari de l'Estat, coordinador i regulador de les activitats econòmiques i socials¹⁰.

Hem de tenir present que malgrat els particularismes interns del cas espanyol, aquest escac al sistema parlamentari no serà exclusiu d'Espanya, sinó que bevia d'altres fonts. L'escriptor i polític contemporani Andrés Bévész encertava assenyalant com el parlamentarisme pur a penes vegetava en alguns països en la dècada dels vint. “En España, -ens deia-, igual que en Italia, Portugal, Rusia, Grecia y Turquía la dictadura es abierta. En Rumanía, Bulgaria, Hungría, Polonia es enmascarada. En Checoslovaquia y Holanda se han formado gobiernos extraparlamentarios de técnicos y funcionarios”¹¹.

No resulta estrany que, davant d'aquesta mutació europea i amb un sistema parlamentari propi altament qüestionat, els estandards del

⁹ CABRERA, M. *Con luz y taquígrafos...*, p. 296.

¹⁰ PERFECTO, M. A. «El corporativismo en España...», p. 211.

¹¹ RÉVÉSZ, A. *Frente al dictador*. Madrid: Biblioteca Internacional, 1926, p. 58.

antiparlamentarisme espanyol isqueren victoriosos. Com s'ha dit, la Dictadura va arribar al poder amb una oposició escassa i amb la indiferència d'un sector social fastiguejat amb el règim liberal anterior. La solució militar de Primo de Rivera, a través de la seua primera fase: el Directori Militar, va suposar l'intent "transitori" d'ordenar i regenerar el país per a posteriorment tornar a la dinàmica liberal-parlamentària.

Ben aviat es va evidenciar que les paraules del Dictador mancaven de franquesa quan als tres mesos del colp els presidents del Senat i del Congrés (sense funcions), Romanones i Álvarez, van recordar al Rei que la Constitució l'obligava a convocar eleccions. Tot seguit el Dictador els va destituir amb el beneplàcit del rei¹². Era, per tant, una dictadura militar de reial ordre amb vocació de perdurabilitat.

La lògica de la Dictadura suposava que els militars havien de controlar des del govern central fins als governs provincials. L'objectiu era arrabassar de les mans el poder a la classe política de la Restauració amb la finalitat d'emprendre la modernització d'Espanya i restitució de l'ordre públic. Entre 1923 i 1925 es va exercir una militarització de l'executiu i el legislatiu, al mateix temps que es va obrir una porta a les noves elits polítiques dretanes provinents del catolicisme social, del tradicionalisme i del maurisme, en l'horitzó ideològic i mental dels quals naixia el rebuig a la tradició liberal¹³.

Conforme va ser analitzada per Gómez-Navarro¹⁴, la Dictadura de Primo de Rivera es va caracteritzar al principi per una absència inicial d'ideologia. Tot i la influència dels intel·lectuals de la dreta radical, les característiques de la crisi del sistema de la Restauració feien que el Dictador i certs sectors del conservadorisme tradicional no posaren plenament en qüestió el sistema liberal-parlamentari. Evidentment existia la crítica envers aquest model, però es feia especial incidència en la versió degenerada que aquest sistema aplicava al país i la seua incapacitat per a afrontar els problemes que es plantejaven.

No obstant açò, molt prompte es va comprovar que el règim presentava una veritable vocació d'institucionalització. L'ambigüitat ideològica inicial es

¹² SANTOS, J. *Un siglo de España. Política y sociedad*. Madrid: Marcial Pons, 1999, p. 64.

¹³ GONZÁLEZ CUEVAS, P. *El pensamiento político de la derecha española en el siglo XX. De la crisis de la Restauración al Estado de Partidos (1898-2000)*. Madrid: Tecnos, 2005, p. 100-101.

¹⁴ GÓMEZ-NAVARRO, J. L. *El régimen de Primo de Rivera. Reyes, dictaduras y dictadores*. Madrid: Cátedra, 1991, p. 329-337.

va anar difuminant amb l'aportació i la participació en el règim d'importants ideòlegs de l'autoritarisme social, la influència del feixisme italià i l'estabilitat assolida per la Dictadura en el camp econòmic i social. A partir de 1924 es donarà inici a un tímid procés d'institucionalització i perpetuació de la Dictadura. Primer, amb la promulgació de l'Estatut Municipal i, després, amb la creació de la Unió Patriòtica, el partit del règim, ideat com l'embrió i futura pedrera dels dirigents de l'Estat en construcció.

La vocació de permanència va ser formulada perfectament per un dels principals ideòlegs de la Dictadura i impulsor de la Unió Patriòtica, José María Pemán. Per a ell no era possible que:

“una dictadura viva largo tiempo sin un instrumento ciudadano de asistencia (...) la dictadura italiana ha necesitado para justificarse renovar cada día la vibración (...) del fascismo. La dictadura española ha necesitado también los plebiscitos, las Uniones patrióticas, como una renovada justificación (...) de la supervivencia del régimen”¹⁵.

El nou partit governamental, organitzat des de dalt com un partit funcional de masses, va atraure des d'un primer moment als tradicionalistes, mauristes i catòlicosocials amb l'objectiu de superar la tradicional dinàmica partidista i convertir-se en la base politicoideològica que definís el nou horitzó polític del règim. Evidentment, la Unió Patriòtica es teoritzava, a semblança del Partit Feixista italià, com una eina de rearmament ideològic i suport institucional a l'Estat nou.

Aquest partit, malgrat la seua limitada capacitat d'atracció social, va actuar, com veurem, com a pedrera política de l'ulterior Directori Civil i centre de maduració del pensament radical en contacte amb la dreta autoritària europea. Es desdibuixava, d'aquesta manera, la vocació temporal del règim que, una vegada superat el problema marroquí i millorada la situació econòmica d'Espanya, va tractar de fer un pas endavant mitjançant la constitució d'un govern civil (el Directori Civil) que vingués a edificar un nou règim autoritari basat en un Estat monàrquic tradicional i corporatiu.

¹⁵ PERFECTO, M. A. «La derecha radical española...», p. 67.

II. L'ASSEMBLEA NACIONAL COM A EINA PER A LA CREACIÓ D'UN ESTAT NOU. LA RUPTURA AMB LA IDEOLOGIA LIBERAL-PARLAMENTÀRIA

Malgrat el procés d'institucionalització de la Dictadura iniciat a l'abril de 1924, no podem deixar de referir-nos a aquest règim, fins a finals de 1926, com una dictadura de tall clàssic i laxa quant a la substitució de l'entramat liberal. En sintonia amb la interpretació de Gómez-Navarro, serà a partir de 1926 quan va començar el procés organitzatiu i normatiu tendent a la ruptura amb la ideologia liberal-parlamentària i la creació d'un nou règim.

El primer pas efectiu cap a l'articulació d'un sistema polític antiliberal va ser la creació de l'Assemblea Nacional: una càmera o pseudoparlament sota el control directe del govern que substituís les Corts¹⁶.

Les discussions sobre la creació d'una assemblea de tipus consultiva que s'encarregà d'assessorar el govern havien vingut produint-se en la premsa i entre els sectors conservadors durant els primers anys de la Dictadura. Al novembre de 1925, Primo de Rivera ja anunciava la seua intenció d'instituir una nova càmera. Un mes més tard, el nou Gabinet civil quan va presentar el seu programa de govern ja va parlar d'una necessària reforma legislativa per a la qual calia un òrgan d'elaboració i consulta. Va ser en el Congrés Nacional de la Unió Patriòtica celebrat el juliol de 1926 on es va adoptar la decisió de "establecer un nuevo Parlamento corporativo que fue la culminación de la sociedad organizada en torno a entes naturales como la familia, el municipio y la provincia"¹⁷. Segons Calvo Sotelo, la idea de crear una assemblea que suplís les corts l'havia donat Mussolini a Primo de Rivera. Gràcies a l'estudi de Javier Tusell i Ismael Saz, coneixem que la Dictadura primoriverista va mantenir un contacte directe a través d'Aunos amb la dinàmica procedimental de la Itàlia feixista, tot prenent d'aquesta la idea d'enfortir l'Estat a través d'un "parlament" que pogués assessorar el Govern i enrobustir la veu de tots els sectors de la vida nacional¹⁸.

Fruit de les deliberacions del Congrés de la Unió Patriòtica, al desembre de 1926, el Dictador llançava un manifest en el qual deia:

¹⁶ QUIROGA FERNÁNDEZ DE SOTO, A. *Haciendo españoles. La nacionalización de las masas en la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, p. 121.

¹⁷ GONZÁLEZ CALLEJA, E. *La España de Primo de Rivera. La modernización autoritaria 1923-1930*. Madrid: Alianza Editorial, 2005, p. 138-139.

¹⁸ TUSELL J., SAZ, I. *Mussolini y Primo de Rivera: Las relaciones políticas y diplomáticas de dos dictaduras mediterráneas*. Madrid: Artegraf, 1982.

“No es procedente carecer de una suprema Asamblea Nacional, temporal, pero permanente en funciones, en que estén representadas, con debida ponderación, todas sus clases e intereses (...), para someter a su estudio e informe y en determinados casos a su iniciativa y aprobación, resoluciones del gobierno, y para que ante la eventualidad de la caída de éste, el Rey tenga en las figuras de más relieve de la Asamblea (...), elementos de consulta que le permitan consultarla en la designación de nuevos gobernantes”¹⁹.

La Unió Patriòtica va decidir legitimar la decisió de crear l'Assemblea Consultiva a través d'un plebiscit altament publicitat i sense les mínimes garanties de transparència realitzat entre el 11 i el 13 de setembre. El plebiscit, que va comptar amb una alta abstenció però amb una signatura majoritàriament positiva, va servir ja no només per a legitimar el projecte de l'Assemblea Nacional, sinó que va ser utilitzat pel règim per a reafirmar-se políticament en un moment en què comptava encara amb gran simpatia per part d'un sector de la ciutadania.

El decret de convocatòria de l'Assemblea Nacional tardaria encara un any a ser ratificat pel rei. El projecte de l'Assemblea generà múltiples suspicàcies entre els sectors conservadors que temien que l'Estat autoritari i la càmera única que Primo de Rivera volia instituir acabés per reduir el seu poder amb la dissolució definitiva dels partits polítics i la institució del sufragi corporatiu. Tampoc Alfonso XIII se'n va mostrar molt partidari. La creació de l'Assemblea com a òrgan de representació i institucionalització del nou règim i el projecte constitucional suposaven la impossibilitat del retorn al sistema de la Restauració si les coses venien mal donades²⁰.

Com hem dit adés, davant el considerable suport popular que gaudia Primo de Rivera, el rei no va tenir una altra alternativa que signar el decret de convocatòria de l'Assemblea Nacional al setembre de 1927. En el preàmbul del Reial decret de convocatòria es definien amb claredat les funcions d'aquest òrgan corporatiu:

“No ha de ser el parlamento, no legislará, no compartirá soberanías; pero por encargo del gobierno y aun por iniciativas propias, colaborará en su obra con carácter e independencia (...), y, mientras interviene en la actualidad, preparará una amplia labor que someterá en su día a la

¹⁹ RUBIO CABEZA, M. *Crónica de la Dictadura*. Barcelona: Biblioteca de la Historia de España, 1974, pp. 220-229.

²⁰ QUIROGA FERNÁNDEZ DE SOTO, A. *Haciendo españoles...*, p. 122.

aprobación del órgano que la suceda, que por fuerza ha de tener carácter legislativo. (...) Además, por delegación gubernativa, inspeccionará actuaciones, servicios y funciones con elevada autoridad y carácter efectivo y enjuiciará gestiones y, con prudente restricción podrá recabar del gobierno el conocimiento de sus propósitos, actos y orientaciones²¹”.

En aquest preàmbul queda constància el projecte de perpetuació autoritària que va pretendre dissenyar la Dictadura. D'una banda, s'institueix un òrgan amb un paper ben diferent al d'un parlament. La funció principal del parlamentarisme clàssic, la d'investigar i fiscalitzar el Govern, quedà anul·lada normativament mitjançant un subterfugi: “con prudente restricción (la Asamblea) podrá recabar del gobierno el conocimiento de sus propósitos”. D'aquesta forma, es converteix, segons va exposar Pemartín, en una assemblea d'exclusiu caràcter consultiu o assistencial del Govern, amb la finalitat d'obtenir “solucions eficients” per als problemes que afectaven la nació, especialment aquells d'ordre social i econòmic²². D'altra banda, la seua principal funció serà la de preparar una nova legislació que normativitzàs l'organització del nou Estat. Amb el projecte de l'Assemblea Nacional es destruïa la imatge de la Dictadura com a règim provisional i s'obria el camí cap a la constitució d'un règim autoritari netament liquidacionista, que passava de ser un estat d'excepció conjuntural a esdevenir una empresa conscient de liquidació del règim liberal-parlamentari²³.

En tot cas, l'Assemblea Nacional va suposar la introducció per primera vegada en la història contemporània d'Espanya d'un òrgan corporatiu en una institució de representació pública. Malgrat açò, el funcionament intern de l'Assemblea estava estratègicament estudiat perquè existís un control ferri del govern. Com veurem, quant al seu funcionament, el Govern va controlar a través del Ministeri de Governació el procés de selecció dels 400 assembleïstes, tot corrompent així el propi mecanisme d'elecció corporativa defensada per les estructures ideològiques del règim.

L'Assemblea treballava en seccions i establia un màxim de quatre sessions plenàries al mes. Es dividia en divuit seccions, compostes cadascuna per onze assembleïstes nomenats pel president de la secció corresponent. Així mateix, cadascuna de les seccions estava dedicada a una temàtica d'estudi i

²¹ *Gaceta de Madrid*, 14 de septiembre de 1927, n. 257.

²² QUIROGA FERNÁNDEZ DE SOTO, A. *Haciendo españoles...*, p. 124.

²³ GONZÁLEZ CALLEJA, E. *La España de Primo de Rivera...*, p. 141.

assessorament en concret: temes jurídics, econòmics, de foment, tot sent-ne la secció primera, l'encarregada del Projecte de Lleis constituents, la més activa i organitzada.

El President de l'Assemblea, d'acord amb el govern, encomanava a cadascuna de les seccions l'estudi dels afers de la seua especialitat. Una vegada estudiat i analitzat l'assumpte per la secció, aquesta en passava el dictamen al president de l'Assemblea, qui s'encarregava de fer-lo arribar al Govern. El Govern podia llavors prendre'l en consideració o ignorar-lo. Si era del seu grat tornava a l'assemblea perquè fos votat d'acord amb el govern. Tal era el control sobre l'Assemblea que en l'article Onzé s'establia que el President, dos dels quatre vicepresidents i dos dels quatre secretaris serien nomenats pel govern, tot deixant la resta a l'elecció de la pròpia assemblea.

Vegem d'aquesta forma com era l'estructura representativa dels assembleistes. Entre els quatre-cents assembleistes (art. Quinzé) es triava un representant dels municipis i un altre de la Diputació provincial de cadascuna de les províncies espanyoles. Un altre representant de cadascuna de les organitzacions provincials de la Unió Patriòtica, un nombre total de cinquanta-vuit representants de l'Estat, seixanta-un representants de dret propi i cent trenta-un representants de les activitats de la vida nacional.

D'acord amb el model corporatiu d'influència tradicionalista i feixista es va buscar un sistema de representació d'interessos. D'una banda, els de l'administració en els seus tres nivells: l'Estat, la província i el municipi; per un altra, els derivats de les diferents activitats i classes; i finalment, els de la Unió Patriòtica. La formula antiliberal de representació dels sectors socials mitjançant grups d'interès, buscava a través del sistema electiu designat pel govern, la resolució dels conflictes socials mitjançant una concepció de representació harmònica de tots els grups. D'aquesta manera, els representants dels municipis de cada província eren triats entre tots els alcaldes i regidors de la província (cadascuna d'ells disposaria d'un vot). Els representants de la província eren triats entre i pels diputats provincials. La selecció dels representants de la Unió Patriòtica corresponia a cadascun dels caps provincials. La representació de l'Estat corria a càrrec dels directors generals i representants de Consells, dels Patronats i d'altres organismes administratius. La representació per dret propi anava unida al fet d'ocupar càrrecs destacats en l'administració, l'Exèrcit, la justícia, l'Església, etc.

Finalment, els representants de les activitats de la vida nacional eren designats lliurement pel govern entre els representants de la ciència,

l'ensenyament, la indústria, la producció etc. "En general, todo cuanto puede representar manifestación o pugna importante de intereses ciudadanos"²⁴.

Amb aquest model electiu el control governamental va ser pràcticament absolut. No és d'estranyar dins les pretensions autoritàries de la Dictadura, però permet desmuntar la tesi del corporativisme polític dictatorial que afirmava que aquest sistema de representació de la societat per classes i sectors era més representatiu de la voluntat nacional que l'antic sistema electiu de partits. També permet discutir la representació igualitària que s'atribuïa a aquest sistema, ja que malgrat que Juan J. Linz va assenyalar que el grup majoritàriament representat, amb un 30,9% dels assembleïstes, era el de les activitats de la vida nacional²⁵, dins d'aquest la desproporció entre els sectors econòmics poderosos de la societat i els sectors populars inclinava la balança cap als notables. Evidentment, amb aquest model els únics sectors representats van ser els que els homes de la Dictadura van voler.

El següent graó en la construcció del règim primoriverista va ser l'elaboració d'una constitució basada en una Càmera única triada mitjançant sufragi corporatiu. La tasca de redacció de la nova constitució va ser reservada a la secció primera de l'Assemblea, l'única de les seccions que va actuar amb un pla conjunt mínimament organitzat. Aquesta va nàixer amb una sèrie de bases indicatives de quin havia de ser el caràcter del nou Estat: concepció unitària políticoadministrativa, monàrquica en la forma de govern, oficialitat de la religió catòlica, intervencionisme de l'Estat i corporativisme socioeconòmic i polític²⁶.

A través de la secció primera el Dictador va buscar, per a la redacció del projecte constitucional, integrar destacades personalitats de la dreta dinàstica i tradicionalista que fins ara no havien participat plenament en la Dictadura. Entre ells destacaven Juan de la Cierva, els mauristes Antonio Goicoechea i Gabriel Maura i el tradicionalista Víctor Prada. Malgrat açò, Primo de Rivera va voler assegurar-se un control upetista de l'assemblea i va nomenar com a President José Yaguas Messía, a més de: Carlos García Oviedo, José María Pemán i Ramiro Maeztu. El resultat d'aquesta unió de sensibilitats va ser un desastre; d'una banda els antics membres del partit conservador van proposar un retorn a la Constitució de 1876 amb reformes parcials, mentre que els sectors upetista van apostar per una nova

²⁴ GÓMEZ-NAVARRO, J. L. *El régimen de Primo de Rivera...*, p. 270-271.

²⁵ LINZ, J. «La Asamblea Nacional de Primo de Rivera». *Política y Sociedad. Centro de Investigaciones Sociológicas*. Vol. II (1987), p. 559-583.

²⁶ GONZÁLEZ CALLEJA, E. *La España de Primo de Rivera...*, p. 147.

constituïó. El debat sobre la reforma constitucional es va tancar amb la intervenció del Marquès d'Estella en la segona sessió de la secció, en què n'imposarà una reforma total. Segons ell, "la Constitución de la Restauración era responsable de los males políticos pasados, y las leyes esenciales que había que elaborar no cabían dentro de ella"²⁷.

Efectivament, l'avantprojecte constitucional que es va presentar al juliol de 1929 impedia, quant a la forma d'Estat i les seues lleis essencials, l'encabiment dins la Constitució de 1876. Aquest projecte, que va tenir molt pocs defensors, sancionava el propòsit de consolidació autoritària i antiliberal iniciat el 1926 per la Dictadura. Entre els trets més destacables i nous aportats per l'avantprojecte, que trencaven normativament amb el règim del 76, en destaquen:

L'exaltació de la unitat nacional, amb la prohibició de qualsevol senyal d'identitat regionalista, és a dir: oficialitat d'idiomes, banderes regionals, autonomies, etc.

La liquidació del parlamentarisme, ja que el Govern ja no depenia del parlament ni requeria la seua confiança, tot desapareixent així la seua responsabilitat política i fiscalitzadora. La Càmera única projectada presentaria, després de múltiples discussions sobre el tipus de sufragi, una composició mixta. És a dir, la meitat seria triada per sufragi universal, també femení, i l'altra meitat, una part d'elecció corporativa i una altra de dret propi i nomenament real²⁸. Evidentment, les funcions d'aquesta càmera serien merament consultives, de manera que va haver d'idear-se un nou òrgan que davant l'anul·lació del parlament passàs a controlar al Govern. Aquest serà, per inspiració maurista, el totpoderós Consell del Regne. La raó de ser d'aquest Consell es troba en la influència del Gran Consell Feixista, que mirava de ser un òrgan d'assessorament forçós del rei en les seues atribucions essencials (nomenar i canviar el Govern, vetar lleis i dissoldre Corts), així mateix, a més, un gran poder de control del Govern, del poder judicial i les Corts, que procedia com a tribunal constitucional.

L'Avantprojecte, que atorgava un poder quasi absolut al rei i al Consell, va ser ràpidament un element de discrepància entre el Dictador, la Secció

²⁷ ÁLVAREZ CHILLIDA, G. «El fracaso de un proyecto autoritario: el debate constitucional en la asamblea nacional de Primo de Rivera». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 93 (1996), p. 363.

²⁸ ÁLVAREZ CHILLIDA, G. «El fracaso de un proyecto autoritario...», p. 364-365.

Primera i el Govern. Les disconformitats existents en aquest sector van evidenciar la confusió i divisió interna, “y en el límite, la falta de maduración ideológica de la derecha española de corte autoritario”²⁹. Com es va aventurar a interpretar Gómez-Navarro, aquestes diferències no eren sinó la manifestació externa de les diferents matisacions ideològiques que configuraven el caràcter, encara eclèctic, del pas d’un sistema liberal a un sistema corporatiu.

L’avantprojecte, que no va tardar a ser condemnat des de la premsa i per tot l’espectre polític, i tampoc no va ser del gust d’Alfons XIII qui, l’estiu de 1929, va manifestar el seu desig de tornar al model constitucional de 1876. De la mateixa manera, el Dictador es va mostrar molt reticent a adoptar una constitució que atorgava grans poders al monarca i al Consell del Regne.

El projecte de constitució en el qual s’havien abocat les esperances d’institucionalització del nou Estat va acabar fracassant per manca d’entesa i maduració ideològica d’aquell sector antiliberal i autoritari que s’havia anat forjant a Espanya des de principis del segle XX. No obstant açò, no seria correcte atribuir exclusivament a aquesta la causa de l’abandó de l’avantprojecte constitucional. A partir de 1929 les coses no van fer més que empitjorar per al règim. L’any 1929, la pesseta es va desplomar en els mercats internacionals, les elits econòmiques i agràries qüestionaven un règim que els entorpia econòmicament, alhora que l’agitació universitària havia reactivat l’oposició política i sectors militars es rebel·laven contra la Dictadura.

El ràpid fracàs de l’avantprojecte de constitució, que no pretenia una altra cosa que instituir un règim continuista basat en les premisses ideològiques del conservadorisme antiliberal, va deixar el Govern en un atzucac. Els dies del Dictador estaven comptats. No podem acabar aquest treball sense assenyalar, en la línia del tractat, que la Dictadura de Primo de Rivera no va ser simplement un mer parèntesi entre la Restauració i la Segona República, sinó que, com argumentà Miguel Ángel Perfecto, va ser un període en què es van debatre, elaborar i experimentar tot un conjunt de projectes socials i polítics antiliberals, tant d’arrel autòctona com europea, la influència dels quals serà decisiva en el procés de feixització que cristal·litzarà en la dreta espanyola durant la Segona República³⁰.

²⁹ GÓMEZ-NAVARRO, J. L. *El régimen de Primo de Rivera...*, p. 302-303.

³⁰ PERFECTO, M. A. “La derecha radical española...”, p. 68.

III. CONCLUSIONS: ELS LÍMITS DE L'ASSAIG ANTIPARLAMENTARI DE LA DICTADURA PRIMORRIVERISTA

En aquest article hem tractat, després d'una minuciosa utilització i interpretació de les fonts disponibles, d'analitzar el projecte autoritari, i per tant, antiliberal i antiparlamentari de la Dictadura de Primo de Rivera. Per a açò, hem cregut necessari exposar els antecedents ideològics i circumstancials que van precipitar la solució del colp. El nostre estudi ha fet especial incidència en com la crisi de consciència europea va portar un fecund camp de teorització política i ideològica sobre la idoneïtat de projectes autoritaris i antiliberals de caràcter conservador per a l'Europa en crisi. A través d'aquest punt de partida, hem pogut rastrejar i argumentar com es va anar gestant durant el primer terç del segle XX una dreta radical espanyola, contrària al sistema parlamentari de la Restauració, que es nodrirà dels arguments antiliberals de la intel·lectualitat espanyola i de l'editorial en premsa.

Com hem pogut comprovar, la solució del colp es veié recolzada ideològicament per un sector social, la dreta radical, que reclamava solucions autoritàries i antiliberals davant l'inoperant sistema de la Restauració. La fractura de l'ordre liberal-parlamentari es va efectuar a través d'un règim militar que va evolucionar des d'una vocació temporal i regeneracionista, per a tornar a l'ordre parlamentari, cap a una altra de caràcter continuista en què l'Assemblea Nacional es va erigir com a peça clau per a desterrar definitivament el règim liberal i avançar cap a un règim autoritari, jeràrquic i corporativista.

D'aquesta manera, l'Assemblea Nacional era ideada com una càmera subordinada al Govern, que va tenir, al nostre parer, una simple funció de façana representativa a través de la qual el Govern i els sectors afins que la van compondre havien d'idear una constitució sobre la qual construir el nou Estat. La incapacitat funcional de l'Assemblea, tret de la Secció primera encarregada d'erigir el nou Estat, així ho demostra. Va ser, des del nostre punt de vista, l'assaig d'un règim que, com es va demostrar en les disputes sobre l'avantprojecte constitucional, tot i presentar una bateria de projectes socials i polítics antiliberals, va fracassar en el seu intent de construir un nou Estat Corporatiu i autoritari d'influència feixista.

IV. BIBLIOGRAFIA

- ÁLVAREZ CHILLIDA, G. "El fracaso de un proyecto autoritario: el debate constitucional en la asamblea nacional de Primo de Rivera". *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 93 (1996), p. 359-375.
- CABRERA, M. *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración (1913-1923)*. Madrid: Taurus, 1998.
- GÓMEZ-NAVARRO, J. L. *El régimen de Primo de Rivera. Reyes, dictaduras y dictadores*. Madrid: Cátedra, 1991.
- GONZÁLEZ CALLEJA, E. *La España de Primo de Rivera. La modernización autoritaria 1923-1930*. Madrid: Alianza Editorial, 2005.
- GONZÁLEZ CUEVAS, P. *El pensamiento político de la derecha española en el siglo XX. De la crisis de la Restauración al Estado de Partidos (1898-2000)*. Madrid: Tecnos, 2005.
- LINZ, J. "La Asamblea Nacional de Primo de Rivera". *Política y Sociedad. Centro de Investigaciones Sociológicas*. Vol. II (1987), p. 559-583.
- MAIER, C. 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, 1989.
- ORTEGA Y GASSET, J. "Hacia una mejor política. Nota oficiosa del hombre de la calle", *El Sol* (Madrid), 9 de diciembre de 1917.
- PERFECTO, M. A. "El corporativismo en España: Desde los orígenes a la década de 1930". *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, núm. 5 (2006), p. 185-218.
- PERFECTO, M. A. "La derecha radical española y el pensamiento antiliberal francés en el primer tercio del siglo XX. De Charles Maurras a Georges Valois". *Studia Historica, Historia Contemporánea*, núm. 30 (2012), p. 47-94.
- QUIROGA FERNÁNDEZ DE SOTO, A. *Haciendo españoles. La nacionalización de las masas en la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.
- RÉVÉSZ, A. *Frente al dictador*. Madrid: Biblioteca Internacional, 1926.
- RUBIO CABEZA, M. *Crónica de la Dictadura*. Barcelona: Biblioteca de la Historia de España, 1974.
- SANTOS, J. *Un siglo de España. Política y sociedad*. Madrid: Marcial Pons, 1999.
- TUSELL J., SAZ, I. *Mussolini y Primo de Rivera: Las Relaciones políticas y diplomáticas de dos dictaduras Mediterráneas*. Madrid: Artegraf, 1982.

EL PROCESO CONSTITUYENTE ESPAÑOL DE 1931: UNA VALORACIÓN 85 AÑOS DESPUÉS

JOAN OLIVER ARAUJO

Catedrático de Derecho Constitucional

Universitat de les Illes Balears

I. LAS ELECCIONES A CORTES CONSTITUYENTES (28 DE JUNIO DE 1931): UNOS RESULTADOS QUE INFRAREPRESENTABAN A LOS SECTORES CONSERVADORES

El Gobierno Provisional de la República surgido tras el cambio de régimen, mediante un Decreto de 3 de junio de 1931, convocó elecciones a Cortes Constituyentes para el día 28 del mismo mes. Estas —que, según su artículo 1, tendrían una sola Cámara elegida por sufragio popular directo— estarían investidas del “más amplio poder constituyente y legislativo” (art. 2). Este doble carácter de las Cortes que se iban a elegir tenía como principal objetivo evitar que un Parlamento posterior pudiera desvirtuar la obra de las Constituyentes¹.

El día 28 de junio, tal como estaba previsto, tuvieron lugar las elecciones. Los dos rasgos más destacados de las mismas fueron: la desorganización de las derechas (temerosas y desconcertadas ante la reciente caída de la Monarquía) y la alianza electoral entre los republicanos y los socialistas. Se presentaron 2.411 candidatos para cubrir 470 escaños. La jornada electoral transcurrió en orden y con un elevado porcentaje de participación, ya que de los 6.199.750 españoles (varones) censados ejercieron su derecho de sufragio activo 4.348.691, es decir, un porcentaje ligeramente superior al setenta por ciento². De hecho, la participación fue mayor que en las elecciones

¹ Vid. FRAILE CLIVILLÉS, M.: *Introducción al Derecho Constitucional español*. Madrid: Sucesores de Rivadeneyra, 1975, p. 345.

² Vid. *Anuario Estadístico de España, 1932-1933*. Madrid: Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística, 1934, p. 551.

municipales del 12 de abril de 1931, dato especialmente significativo si tenemos en cuenta que, en los comicios constitucionales, la CNT, sin llegar a mantener una postura beligerante, optó por la abstención.

El sistema electoral que se utilizó durante la Segunda República se encontraba regulado, básicamente, en la Ley de 8 de agosto de 1907, en el Decreto de 8 de mayo de 1931, en la Ley de 27 de julio de 1933 y en algún artículo de la propia Constitución republicana. La mayoría de edad electoral se rebajó a los veintitrés años (con anterioridad estaba en los veinticinco). La circunscripción electoral, salvo en el caso de las grandes ciudades que formaban circunscripción propia, era provincial³. Se seguía, para la adjudicación de los escaños, un sistema mayoritario, pero dando entrada a la minoría más numerosa. Así, cada elector tenía derecho a votar un número de candidatos equivalente al setenta-ochenta por ciento de los puestos a cubrir (por ejemplo, Barcelona capital elegía 18 diputados y cada ciudadano podría votar a 14 candidatos —77'7%—; y Baleares elegía siete diputados, pudiendo cada elector dar su voto a cinco candidatos —71'4 %—). El profesor Tuñón de Lara⁴ lo calificó de “intermedio entre el escrutinio mayoritario y el estrictamente proporcional”. A nuestro juicio, podía conceptuarse de mayoritario corregido o mayoritario atenuado. De hecho, como ha afirmado el profesor Espín Templado⁵, “el sistema de lista en circunscripciones plurinominales combinado con un escrutinio mayoritario con reserva de puestos a las minorías, tal como se utilizó en la República, favoreció la formación de alianzas lo más amplias posibles, con objeto de beneficiarse de la enorme prima a la mayoría que otorgaba el sistema”. Dicho con otras palabras, el modelo electoral establecido

³ Cada provincia formaba, en principio, una única circunscripción electoral. Sin embargo, las ciudades de Madrid, Barcelona y las capitales de provincia que, con los pueblos que correspondían a sus respectivos partidos judiciales, superaban los cien mil habitantes (v. g., Sevilla, Valencia, Murcia, Málaga, etc.) formaban una circunscripción propia. El resto de las ciudades y pueblos de estas provincias constituían circunscripciones independientes. Así, por ejemplo, existía la circunscripción de “Madrid capital” y la de “Madrid provincia”.

⁴ Vid. TUÑÓN DE LARA, M.: *La II República*. Madrid: Siglo XXI, 1976, vol. I, p. 64.

⁵ Vid. ESPÍN TEMPLADO, E.: “Acción Republicana y la estabilidad gubernamental en el sistema de partidos de la II República”. *Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político/Revista de Derecho Político*, núm. 3 (1979), p. 88.

favorecía a los partidos políticos que eran capaces de coaligarse y de presentarse unidos ante los ciudadanos⁶.

De acuerdo con la Ley de 27 de julio de 1933, para que los candidatos fueran proclamados diputados en la primera vuelta tenían que darse dos condiciones: 1ª) que el candidato en cabeza de la lista triunfante obtuviera, al menos, el cuarenta por ciento de los sufragios válidos escrutados; y 2ª) que los restantes candidatos obtuvieran un número de votos superior al veinte por ciento. Si entre aquel y estos se cubrían todos los escaños correspondientes a la circunscripción, se producía la proclamación. En caso contrario, y para los puestos vacantes, se celebraba, el segundo domingo después de la primera, una elección complementaria. En esta segunda vuelta, en la que podían producirse acoplamientos en las candidaturas, solo tenían derecho a participar aquellos candidatos que en la primera vuelta hubieran obtenido, al menos, el ocho por ciento de los votos válidos escrutados⁷.

Por lo que se refiere a los resultados, debemos subrayar que la Conjunción Republicano-Socialista obtuvo, *gracias al sistema electoral mayoritario y a la desunión de las derechas*, una importante mayoría en el Parlamento⁸. Mayoría que, sin embargo, no se correspondía proporcionalmente a su fuerza real. Recogiendo los datos de un importante trabajo sobre estas elecciones⁹, podemos reproducir el cuadro de los diputados electos de acuerdo con los resultados de la primera vuelta (en ella se cubrieron 458 escaños de los 470 en disputa):

<i>Partido Socialista Obrero Español</i>	113
<i>Republicanos de izquierdas:</i>	
Radicales-socialistas.....	61
Federales.....	19
Acción Republicana	16

⁶ Vid. FRAILE CLIVILLÉS, M.: *Introducción...* pp. 346-347.

⁷ Vid. OLIVER ARAUJO, J.: *El sistema político de la Constitución española de 1931*. Palma: Universitat de les Illes Balears, 1991, p. 27-30; Ídem: *La II República en Baleares: elecciones y partidos políticos. (Ensayo de sociología electoral balear)*. Palma: Institut d'Estudis Baleàrics, 1983, pp. 15-34.

⁸ Vid. TUÑÓN DE LARA, M.: "La República de abril". *Historia* 16, núm. 60 (1981), p. 31.

⁹ Vid. TUSELL GÓMEZ, J., RUIZ MANJÓN, O. y GARCÍA QUEIPO DE LLANO, G.: "Las Constituyentes de 1931: unas elecciones de transición". *Revista de Derecho Político*, núm. 12 (invierno 1981-1982), pp. 189-233 y núm. 13 (primavera 1982), pp. 137-195.

Republicanos de centro:

Agrupación al Servicio de la República.....	7
Liberal-demócratas	4
Republicanos independientes o sin clasificar.....	17
Radicales y asimilados.....	87
Republicano-revolucionario.....	1

Republicanos de derechas:

Derecha Liberal Republicana	27
-----------------------------------	----

Republicanos nacionalistas:

Esquerra Republicana de Catalunya y aliados	36
Federación Republicana Gallega.....	16
Galleguistas.....	2
Regionalista Gallego.....	1

Derechas:

Nacionalistas vascos	6
Lliga	2
Acción Nacional.....	5
Agrarios.....	14
Tradicionalistas	4
Otros.....	19
Monárquico	1

En resumen, pues, la distribución de escaños fue la siguiente: 113 para los socialistas, 96 para los republicanos de izquierdas, 116 para los republicanos de centro, 27 para los republicanos de derechas, 55 para los nacionalistas (también republicanos) y 51 para las derechas clásicas. Los grandes vencedores fueron el Partido Socialista Obrero Español, que era el grupo más cohesionado y fuerte¹⁰, el Partido Radical de Alejandro Lerroux y el Partido Radical-Socialista de Marcelino Domingo. Había sido, en consecuencia, una clara victoria de los partidos que, coaligados para derribar la Monarquía, habían traído la República unos meses antes. El *espíritu del 14 de abril* iba a presidir, pues, los trabajos de las Cortes Constituyentes. La composición de esta Asamblea revelaba, a juicio de Salvador de Madariaga¹¹, “la multiplicidad de opiniones y partidos que es usual en España”. De hecho, las

¹⁰ Vid. ASTARLOA VILLENA, F.: *Región y religión en las Constituyentes de 1931*. Valencia: Cátedra Fadrique Furió Ceriol, 1976, p. 75

¹¹ Vid. DE MADARIAGA Y ROJO, S.: *España. Ensayo de historia contemporánea*. Madrid: Espasa-Calpe, 1979, p. 320.

elecciones del 28 de junio de 1931 “ya indicaban lo que sería una constante de todo el período republicano: la fragmentación (más bien atomización) de las fuerzas políticas y la polarización y radicalización” de sus planteamientos¹².

A pesar de la pluralidad de partidos que obtuvieron escaños en esta legislatura, lo cierto es que, como ya hemos indicado, *las Cortes Constituyentes no reflejaban con fidelidad la fuerza social de los partidos conservadores*. De lo cual, como afirma el profesor Fernández Segado¹³, quizá fueran responsables las propias derechas, “por su retraimiento ante el nuevo régimen y, en consecuencia, ante el proceso electoral” del que habrían de surgir las Constituyentes. El profesor Torres del Moral¹⁴ lo ha sintetizado con precisión: “*las Cortes Constituyentes eran más progresistas que el país*”. En efecto, las derechas no republicanas —desorganizadas y desorientadas, como hemos subrayado— vieron su representación parlamentaria disminuida muy por debajo de su fuerza social. El Presidente Niceto Alcalá-Zamora “atribuyó este *desajuste representativo* de las Cortes Constituyentes respecto de la opinión pública al mencionado retraimiento de las derechas, que él, más rotundamente, denominó deserción de las urnas”. Sin embargo, a pesar de ello, los sectores conservadores “seguían controlando los resortes del poder económico, así como buena parte del poder institucional (Justicia, Administración, Ejército)”¹⁵.

El 14 de julio, en recuerdo y conmemoración de la toma de la Bastilla (inicio de la Revolución Francesa), tuvo lugar la sesión inaugural de las Cortes. Esta Cámara, presidida por el profesor Julián Besteiro, podía haber brillado a gran altura, pues en ella tomó asiento una amplia representación de las mejores cabezas de la época¹⁶. Fueron, sin ninguna duda, “las Cortes

¹² Vid. JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *Apuntes para una historia del constitucionalismo español*. Zarautz: Impreso en Itxaropena SA, 1992, p. 123.

¹³ Vid. FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *Las Constituciones históricas españolas*. Madrid: Icaí, 1982, p. 516.

¹⁴ Vid. TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo histórico español*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, 2004, p. 178. También analiza esta circunstancia, MERINO MERCHÁN, J. F.: *Regímenes históricos españoles*. Madrid: Tecnos, 1988, p. 196.

¹⁵ Vid. TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo...*, p. 178.

¹⁶ Recordemos algunas de las numerosas personalidades que formaron parte de la Asamblea Constituyente: José Antonio Aguirre, Niceto Alcalá-Zamora, Manuel Azaña, Lluís Companys, José María Gil Robles, Francisco Largo Caballero, Francesc Macià, Indalecio Prieto, José Ortega y Gasset, Ramón Pérez de Ayala, Gregorio Marañón,

con nombres más prestigiosos de toda la historia de España”¹⁷. El hecho de que en el Parlamento constituyente tomaran asiento destacados miembros de la intelectualidad española de la época, dio lugar “a un lenguaje constitucional culto, que da la impresión de solidez, percibiéndose la pretensión de evitar posibles lagunas y ambigüedades. Gustan los constituyentes de emplear sinónimos y palabras de circulación reciente, tales como *socialización* y *nacionalización*”¹⁸. En definitiva, la Constitución española de 1931 está redactada con un lenguaje correcto y una técnica legislativa notable.

Las Cortes surgidas de las elecciones de 28 de junio de 1931 tenían como principal objetivo elaborar y aprobar la Constitución que, en sustitución de la canovista de 1876, iba a configurar el nuevo Estado republicano. Seguidamente, vamos a analizar, de forma sumaria, el proceso que condujo al Texto Constitucional definitivo, distinguiendo a tal fin cuatro fases¹⁹: 1ª) la preparación de un Anteproyecto de Constitución por la Comisión Jurídica Asesora; 2ª) la elaboración de un Proyecto de Constitución por la Comisión Parlamentaria; 3ª) la discusión y aprobación del Texto por el Pleno de las Cortes; y 4ª) la promulgación y publicación del Texto Constitucional definitivo.

II. LA PREPARACIÓN DE UN ANTEPROYECTO DE CONSTITUCIÓN POR LA COMISIÓN JURÍDICA ASESORA

Tres semanas después de proclamarse la República, el 6 de mayo, el Gobierno Provisional dictó un Decreto por el que se creaba la Comisión

Fernando de los Ríos, Miguel Maura, Jaime Carner, Marcelino Domingo, Luis Jiménez de Asúa, Miguel de Unamuno, Claudio Sánchez Albornoz, José Giral, etc.

¹⁷ Vid. SOLÉ TURA, J. y AJA FERNÁNDEZ, E.: *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*. Madrid: Siglo XXI, 1978, p. 99.

¹⁸ Vid. TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo...*, p. 179.

¹⁹ Para un estudio detallado del *iter* constituyente, pueden consultarse, entre otros, los siguientes trabajos: JIMÉNEZ DE ASÚA, L.: *Proceso histórico de la Constitución de la República española*. Madrid: Reus, 1932; MORI, A.: *Crónica de las Cortes Constituyentes de la Segunda República española*. Madrid: Aguilar, 1932-1933, XIII volúmenes; POSADA, A. [A. González-Posada y Biesca]: *La nouvelle Constitution espagnole. Le régime constitutionnel en Espagne: Evolution, texte, commentaires*. París: Sirey, 1932, p. 94 y sig.; GARCÍA-ATANCE GARCÍA, M. V.: “Crónica parlamentaria sobre la Constitución española de 1931”. *Revista de Derecho Político*, núm. 12 (invierno 1981-1982), pp. 295-306.

Jurídica Asesora, dependiente del Ministerio de Justicia, con la misión de elaborar los proyectos legislativos que se le encomendasen o que estimase convenientes²⁰. El primer trabajo que se encargó a esta Comisión, presidida por el jurista democristiano Ángel Ossorio y Gallardo, fue la elaboración de un Anteproyecto de Constitución, que el Gobierno, con las modificaciones que estimara pertinentes, tenía intención de remitir a las Cortes Constituyentes como proyecto propio. La Comisión Jurídica Asesora trasladó el encargo a una Subcomisión presidida por el propio Ossorio, y de la que formaban parte otros doce juristas, entre los que destacaban Alfonso García Valdecasas, Agustín Viñuales, Antonio de Luna y, muy especialmente, el maestro Adolfo Posada. La Subcomisión trabajó con rigor y competencia, elevando, en julio de 1931, un Anteproyecto de Constitución al Gobierno Provisional. Este Texto, como afirma el profesor Pérez Serrano²¹, “era una obra seria, correcta, congruente, de perfil no muy extremoso en radicalismos, pero absolutamente respetable y quizás más armónica de líneas y más sistemática en su orientación que el Proyecto redactado después por la Comisión Parlamentaria”. El mismo Adolfo Posada subrayaba, con posterioridad²², que el Anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora debía incluirse en el modelo de Constituciones rígidas, respondiendo a la tradición nacional del constitucionalismo de Cádiz y de las Constituciones de 1856 y 1869.

A pesar de ser un texto “técnicamente estimable y políticamente ponderado”²³, el Gobierno no pudo remitirlo a las Cortes como proyecto propio —tal como era su deseo originario— por las fuertes disensiones que surgieron en el seno del Gabinete sobre temas que se consideraban esenciales. Como señala certeramente el profesor Vera Santos²⁴, el Gobierno no hizo suyo el Anteproyecto “al considerar que era demasiado proclive a los

²⁰ Vid. FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *Las Constituciones...*, p. 513.

²¹ Vid. PÉREZ SERRANO, N.: *La Constitución española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes, texto, comentarios*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1932, p. 23.

²² Vid. POSADA, A. [A. González-Posada y Biesca]: *Tratado de Derecho Político*. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1935, tomo II, p. 312. En el mismo sentido, vid. FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *Las Constituciones...*, p. 513.

²³ Vid. TOMÁS VILLARROYA, J.: *Breve historia del constitucionalismo español*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983, p. 123.

²⁴ Vid. VERA SANTOS, J. M.: *Las Constituciones de España*. Madrid: Thomson-Civitas, 2008, p. 394.

deseos del Presidente Alcalá-Zamora, como si esta argumentación *ad personam* fuera algo peyorativo”. El mismo Presidente Alcalá-Zamora, en sede parlamentaria, reconoció expresamente la existencia de estas dificultades, al afirmar, en la sesión del 17 de septiembre, que “la discrepancia en el seno del Gobierno no es bizantina, sino fundamental”. El Gobierno Provisional al no poder enviar al Parlamento un proyecto constitucional propio, se limitó a remitirle —como material de trabajo— el texto aprobado por la Comisión Jurídica Asesora, con los numerosos votos particulares que lo acompañaban.

III. LA ELABORACIÓN DE UN PROYECTO DE CONSTITUCIÓN POR LA COMISIÓN PARLAMENTARIA

Fracasado, como hemos visto, el intento gubernamental de remitir al Parlamento un proyecto constitucional propio, el 28 de julio las Cortes designaron una Comisión Parlamentaria de veintiún miembros encargada de redactar un proyecto de Constitución. En efecto, ante la falta de acuerdo en el Consejo de Ministros sobre el “meritorio” Anteproyecto elaborado por la Comisión Jurídica Asesora, se hizo necesario “declarar que no había ponencia del Gobierno en cuanto a la Constitución, por lo que la Comisión Parlamentaria no tenía ponencia sobre la que emitir dictamen, sino el deber de redactar” *ab initio* un proyecto de Constitución²⁵. Ello con independencia, claro está, de que pudiera utilizar el valioso material que había elaborado la Comisión Jurídica Asesora.

En la Comisión Parlamentaria, que fue presidida por el catedrático socialista Luis Jiménez de Asúa, estaban representados todos los grupos de la Cámara en proporción a su fuerza numérica, lo que determinaba un claro predominio de los partidos políticos del bloque republicano-socialista. En concreto, atendiendo a la significación política de los diputados que integraban dicha Comisión, podemos establecer la siguiente agrupación: cinco socialistas (Luis Jiménez de Asúa, Luis Araquistain, Trifón Gómez, Jerónimo Bugeda y Enrique de Francisco), cuatro radicales (Emiliano Iglesias, Ricardo Samper, Clara Campoamor y Justo Villanueva), tres radical-socialistas (Leopoldo Alas, Juan Botella y Fernando Valera), dos de los grupos catalanes (Gabriel Alomar y Antonio Xirau), uno de Acción Republicana (Mariano Ruiz-Funes), uno de la Organización Republicana Gallega Autónoma

²⁵ Vid. GARCÍA-ATANCE GARCÍA, M. V.: “Crónica...”, p. 296.

(Antonio Rodríguez), uno federal (Bernardino Valle), un progresista (Juan Castrillo), un agrario (José María Gil Robles), un vasco-navarro (Jesús María de Leizaola) y uno de la Agrupación al Servicio de la República (Alfonso García Valdecasas)²⁶.

La Comisión Parlamentaria se puso a trabajar de forma inmediata, consciente —según palabras de Jiménez de Asúa— de que España estaba aguardando esta obra con gran impaciencia y urgencia²⁷. Así, en tan solo veinte días la Comisión concluyó su cometido, presentando el 18 de agosto un Proyecto de Constitución. No se trataba, como hemos indicado, de un dictamen parlamentario sobre iniciativa gubernamental, sino de una obra propia de las Cortes, elaborada por una delegación nombrada por y de entre sus miembros.

A pesar de la referida hegemonía del bloque republicano-socialista en la composición de la Comisión Parlamentaria, se procuró, en cierta medida, evitar las tensiones derivadas de las diferencias ideológicas. El profesor Jiménez de Asúa, en su discurso de presentación del Proyecto de Constitución ante el Pleno de las Cortes el 27 de agosto²⁸, puso de relieve este extremo. Hay que decir —afirmaba— “que la más absoluta cordialidad, la más segura cordialidad, ha presidido nuestra labor, hasta el punto de que nadie, ninguno de nosotros, puede blasonar de ser el solo creador de la Carta política que ahora se os ofrece, como igualmente nadie puede ser descartado de la responsabilidad de su engendro. Es, por tanto, una obra de todos; pero esa misma heterogeneidad de la labor realizada ha hecho que tenga que ir a su lado, junto a ella, una larga cola de votos particulares”.

Sin embargo, a pesar de esta teórica cordialidad y este brumoso deseo de presentar el texto como una obra coral, lo cierto es que —como reconocía, en

²⁶ Vid. PÉREZ SERRANO, N.: *La Constitución...*, pp. 26-27.

²⁷ El profesor Luis Jiménez de Asúa, en el discurso de presentación del Proyecto de Constitución ante el Parlamento (*Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 28, día 27 de agosto de 1931, p. 642-648), afirmó lo siguiente: la Constitución “ha de ser la gran obra que España está aguardando, que la está aguardando con prisa extraordinaria. Esa urgencia con que la opinión pública y el Parlamento nos fue acuciando a los miembros de la Comisión, fue la causa de que realizáramos... en solo veinte días una tarea que en otros Parlamentos ha llevado muchos meses. Ello es una prueba de que esta Comisión ha estado bien dispuesta al sacrificio, al sacrificio que suponía componer una obra de tanta trascendencia en jornadas tan parcas”.

²⁸ Vid. *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 28, día 27 de agosto de 1931, pp. 642-648.

el discurso de presentación referido, el propio Jiménez de Asúa— se trataba de un Proyecto Constitucional confesadamente “de izquierdas”, no socialista, democrático, liberal (posiblemente no en sentido ideológico), de gran contenido social y que pretendía ser conservador de la República. El profesor Vera Santos²⁹, tras afirmar que las Cortes Constituyentes estaban “excesivamente ideologizadas” y que se olvidaron de “que se encontraban ante la última oportunidad de poder lograr un consenso básico” (que permitiera la convivencia de todos los españoles), concluye lamentando que, “una vez más, España perdió”³⁰.

IV. LA DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DEL TEXTO CONSTITUCIONAL POR EL PLENO DE LAS CORTES

La tramitación en el Pleno de las Cortes del Proyecto de Constitución elaborado por la Comisión Parlamentaria comenzó el 27 de agosto y finalizó el 1 de diciembre. En concreto, como hemos subrayado, se inició con un discurso de presentación del Proyecto a cargo del Presidente de la Comisión, Luis Jiménez de Asúa³¹. Discurso que, en cierto modo, podía considerarse la exposición de motivos del mismo. A continuación, comenzaron los debates del Proyecto y de los numerosos votos particulares que lo acompañaban. Estos debates fueron apasionados y, en muchos momentos, extraordinariamente tensos —sobre todo al examinarse los temas religiosos, regionales y sociales³²—, pero no fueron siempre rigurosamente ordenados³³.

El episodio más agrio de la tramitación en el Pleno se produjo cuando los diputados católicos, como protesta por la aprobación de los artículos referidos al tema religioso, decidieron abandonar la Asamblea Constituyente. Lo que también provocó la primera crisis de Gobierno, al dimitir de sus cargos el Presidente, Niceto Alcalá-Zamora (que fue sustituido por Manuel

²⁹ Vid. VERA SANTOS, J. M.: *Las Constituciones...*, p. 394.

³⁰ No muy distinta es la opinión de J. MONTERO DÍAZ (*Constituciones y códigos políticos españoles, 1808-1978*. Barcelona: Ariel, 1998, p. 20), cuando afirma que la Constitución de 1931 fue impuesta y no consensuada.

³¹ Vid. *supra* nota 28.

³² Vid. TOMÁS VILLARROYA, J.: “Historia del constitucionalismo español. (La Constitución de 1931)”. En *Diccionario del sistema político español* (dirigido por J. J. González Encinar). Madrid: Akal, 1984, p. 414; JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *Apuntes...*, p. 132.

³³ Vid. POSADA, A. [A. González-Posada y Biesca]: *Tratado...*, p. 316.

Azaña), y el Ministro de Gobernación, Miguel Maura. El profesor Ramírez Jiménez³⁴ lo expresó con acertadas palabras, al afirmar que “la divergencia se hizo tempestad en la discusión de los temas religiosos, motivando incluso las dimisiones de dos protagonistas, Alcalá-Zamora y Maura, que siempre habían pensado en otro tipo de República distinta a la que decían venía a dañar sus conciencias de católicos, y que hablaban por boca de muchos españoles”.

La ausencia de los diputados conservadores que se sentían heridos en sus convicciones religiosas, al margen de quebrar el débil consenso inicial, aceleró los debates, pues quedaron retirados los votos particulares y las enmiendas que aquellos parlamentarios habían suscrito. Sin embargo, la Constitución quedó herida de muerte, pues la España no republicana la rechazó *in toto*, declarando abierto —desde el mismo día de su aprobación— un nuevo proceso constituyente destinado a derogarla o, al menos, a reformarla en profundidad.

El debate en el Pleno de las Cortes finalizó en la sesión del 1 de diciembre, encomendándose a la Comisión Parlamentaria “detenida corrección de estilo”. El día 9 de noviembre, con la ausencia de 89 diputados católicos, 368 votos a favor y ninguno en contra respaldaron la nueva Carta Magna española³⁵. Las Cortes Constituyentes de 1931 concretaron en 125 artículos y dos disposiciones transitorias su proyecto de España.

V. LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL TEXTO CONSTITUCIONAL DEFINITIVO

Al aprobarse la Constitución, aún no había sido elegido el Presidente de la República, lo que determinó que fuera el Presidente de las Cortes³⁶ quien la declarara “solemnemente promulgada en nombre de la propia Asamblea que la había decretado y sancionado en uso de su soberanía”. Asimismo, ordenó su publicación, ordenando “a todos los españoles, autoridades y particulares, que guardasen e hicieran guardar dicha Constitución como norma fundamental de la República”. La misma noche del día 9 de diciembre, en un

³⁴ Vid. RAMÍREZ JIMÉNEZ, M.: “La II República: una visión de su régimen político”. *Arbor*, núms. 426-427 (1981), p. 34.

³⁵ Vid. *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 88, de 9 de diciembre de 1931, pp. 2905-2913.

³⁶ Vid. DE LARIO RAMÍREZ, D. y LINDE PANIAGUA, E.: *Las Constituciones españolas*. Madrid: Anaya, 1999, p. 75.

número extraordinario de la *Gaceta de Madrid*, apareció publicado el nuevo Texto Constitucional. Como afirmó el profesor Pérez Serrano³⁷, la aprobación y promulgación del nuevo Código político tuvo “un aire de noble sobriedad, de esplendido decoro y de dignidad señorial indiscutible, cosa no siempre fácil en el protocolo de las nuevas democracias”. Las Constituyentes, en menos de seis meses, habían dado a España una Constitución “de cierta originalidad”, que tendría después una indiscutible influencia en varias Constituciones europeas y, más recientemente, en la nuestra actual³⁸.

La Carta Magna republicana es una Constitución de extensión media, pero completa y sistemática. Tras un brevísimo preámbulo, en el que señala el sujeto titular de la soberanía y el órgano a través del cual se ejerce³⁹, se estructura en un título preliminar y nueve títulos más. En *el título preliminar*, bajo el epígrafe “disposiciones generales”, se incluyen una serie de principios y declaraciones de carácter general, tales como la definición de España como “República democrática de trabajadores de toda clase”, la afirmación de que los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo, el carácter “integral” del nuevo Estado, la incorporación del color morado en la bandera de España, el principio de igualdad ante la ley, el laicismo del Estado, el idioma oficial de la República y las lenguas territoriales, la renuncia a la guerra como instrumento de política nacional, el acatamiento de las normas universales de Derecho Internacional, etc. Los *otros nueve títulos* que integran la Constitución se refieren a la organización territorial del Estado (título I), la nacionalidad (título II), los derechos y deberes de los españoles (título III, subdividido, a su vez, en dos capítulos referidos a los de derechos de carácter individual y político, el primero, y a los que afectan a la familia, la economía y la cultura, el segundo), las Cortes (título IV), la Presidencia de la República (título V), el Gobierno (título VI), la Justicia (título VII), la Hacienda Pública (título VIII), y el Tribunal de Garantías Constitucionales y la reforma de la Constitución (título IX). Esta estructuración era, a nuestro juicio, correcta; aunque tal vez hubiera sido más adecuado dividir el último título en dos, pues —aunque vinculadas— el Tribunal Constitucional y la revisión

³⁷ Vid. PÉREZ SERRANO, N.: *La Constitución...*, p. 31.

³⁸ Vid. DE ESTEBAN ALONSO, J.: *Las Constituciones de España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Boletín Oficial del Estado, 2000, p. 35.

³⁹ La Constitución de 1931 comienza con las siguientes palabras: “España, en uso de su soberanía, y representada por las Cortes Constituyentes, decreta y sanciona esta Constitución:...”.

constitucional son materias claramente diferenciadas⁴⁰, tal como ha entendido la Constitución española actual.

Los autores de la Constitución de la Segunda República viven el ambiente de unas Cortes Constituyentes enfervorizadas “por el espíritu de asamblea y cambio profundo. «Si la República no ha de mudarlo todo, no merecería el esfuerzo de haberla traído», afirmaría Jiménez de Asúa, uno de los principales inspiradores del texto, durante su discusión⁴¹. «Mudarlo todo» a través de un texto constitucional es, para gran parte de la Cámara, el eco tardío de una concepción del liberalismo radical mediante la cual los hombres pueden detener un momento el curso de la historia y efectuar, en las páginas de un texto, el trazado de un nuevo orden político y social”⁴², válido *per sé* y con pretensiones de que sea —por su propia bondad intrínseca y evidente— aceptado por todos. La historia, más pronto que tarde, se encargó de mostrarles dramáticamente su error, entre dogmático e ingenuo.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ASTARLOA VILLENA, F.: *Región y religión en las Constituyentes de 1931*. Valencia: Cátedra Fadrique Furió Ceriol, 1976.
- DE ESTEBAN ALONSO, J.: *Las Constituciones de España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Boletín Oficial del Estado, 2000.
- DE LARIO RAMÍREZ, D. y LINDE PANIAGUA, E.: *Las Constituciones españolas*. Madrid: Anaya, 1999.
- DE MADARIAGA Y ROJO, S.: *España. Ensayo de historia contemporánea*. Madrid: Espasa-Calpe, 1979.
- ESPÍN TEMPLADO, E.: “Acción Republicana y la estabilidad gubernamental en el sistema de partidos de la II República”. *Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político/ Revista de Derecho Político*, núm. 3 (1979).
- FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *Las Constituciones históricas españolas*. Madrid: Icai, 1982.
- FRAILE CLIVILLÉS, M.: *Introducción al Derecho Constitucional español*. Madrid: Sucesores de Rivadeneyra, 1975.

⁴⁰ Con criterio parecido, *vid.* PÉREZ SERRANO, N.: *La Constitución...*, p. 36-37.

⁴¹ *Vid.* *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 77, de 19 de noviembre de 1931, p. 2478.

⁴² *Vid.* RAMÍREZ JIMÉNEZ, M.: “La II República...”, p. 28.

- GARCÍA-ATANCE GARCÍA, M. V.: "Crónica parlamentaria sobre la Constitución española de 1931". *Revista de Derecho Político*, núm. 12 (invierno 1981-1982).
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *Apuntes para una historia del constitucionalismo español*. Zarautz: Impreso en Itxaropena SA, 1992.
- JIMÉNEZ DE ASÚA, L.: *Proceso histórico de la Constitución de la República española*. Madrid: Reus, 1932.
- MERINO MERCHÁN, J. F.: *Regímenes históricos españoles*. Madrid: Tecnos, 1988.
- MONTERO DÍAZ, J.: *Constituciones y códigos políticos españoles, 1808-1978*. Barcelona: Ariel, 1998.
- MORI, A.: *Crónica de las Cortes Constituyentes de la Segunda República española*. Madrid: Aguilar, 1932-1933, XIII volúmenes.
- OLIVER ARAUJO, J.: *La II República en Baleares: elecciones y partidos políticos. (Ensayo de sociología electoral balear)*. Palma: Institut d'Estudis Baleàrics, 1983.
- OLIVER ARAUJO, J.: *El sistema político de la Constitución española de 1931*. Palma: Universitat de les Illes Balears, 1991.
- PÉREZ SERRANO, N.: *La Constitución española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes, texto, comentarios*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1932.
- POSADA, A. [A. González-Posada y Biesca]: *La nouvelle Constitution espagnole. Le régime constitutionnel en Espagne: Evolution, texte, commentaires*. París: Sirey, 1932.
- POSADA, A. [A. González-Posada y Biesca]: *Tratado de Derecho Político*. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1935, tomo II.
- RAMÍREZ JIMÉNEZ, M.: "La II República: una visión de su régimen político". *Arbor*, núms. 426-427 (1981).
- SOLÉ TURA, J. y AJA FERNÁNDEZ, E.: *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*. Madrid: Siglo XXI, 1978.
- TOMÁS VILLARROYA, J.: *Breve historia del constitucionalismo español*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983.
- TOMÁS VILLARROYA, J.: "Historia del constitucionalismo español. (La Constitución de 1931)". En *Diccionario del sistema político español* (dirigido por J. J. González Encinar). Madrid: Akal, 1984.
- TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo histórico español*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, 2004.
- TUÑÓN DE LARA, M.: *La II República*. Madrid: Siglo XXI, 1976, vol. I.

- TUÑÓN DE LARA, M.: "La República de abril". *Historia* 16, núm. 60 (1981).
- TUSELL GÓMEZ, J., RUIZ MANJÓN, O. y GARCÍA QUEIPO DE LLANO, G.: "Las Constituyentes de 1931: unas elecciones de transición". *Revista de Derecho Político*, núm. 12 (invierno 1981-1982) y núm. 13 (primavera 1982).
- VERA SANTOS, J. M.: *Las Constituciones de España*. Madrid: Thomson-Civitas, 2008.

LES PIONNIERS DU PARLEMENTARISME COMMUNAUTAIRE: LES DÉLÉGUÉS À L'ASSEMBLÉE COMMUNE DE LA CECA (1952-1958)

SANDRO GUERRIERI

Sapienza University of Rome

I. LA CRÉATION DU PARLEMENT COMMUNAUTAIRE

Le 9 mai 1950, la déclaration Schuman, rédigée par l'équipe coordonnée par Jean Monnet, ouvrit le processus de construction communautaire¹. L'Allemagne occidentale et les autres pays d'Europe étaient invités par la France à mettre en œuvre avec elle une forme d'intégration dans les domaines du charbon et de l'acier. À cette époque, ces deux secteurs étaient, comme l'écrit Jean Monnet dans ses *Mémoires*, «à la fois la clé de la puissance économique et celle de l'arsenal où se forgeaient les armes de la guerre»; «les fusionner par-dessus les frontières» signifiait, partant, «leur ôter leur prestige maléfique» en les transformant, «au contraire, en gage de

¹ Sur la Déclaration Schuman et la naissance de la Ceca cf. HAAS, E. B., *The Uniting of Europe: Political, Social and Economical Forces, 1950-1957*. London: Stevens & Sons, 1958; DIEBOLD, W. Jr., *The Schuman Plan. A Study in Economic Cooperation, 1950-1959*. New York: Praeger, 1959; POIDEVIN, R. (sous la direction de), *Histoire des débuts de la construction européenne (mars 1948-mai 1950)*. Bruxelles: Bruylant, 1986; SCHWABE, K. (Hrsg.), *Die Anfänge des Schuman-Plans 1950/51, The Beginnings of the Schuman-Plan*. Baden-Baden: Nomos, 1988; RANIERI, R., TOSI, L. (a cura di), *La Comunità europea del carbone e dell'acciaio (1952-2002). Gli esiti del Trattato in Europa e in Italia*. Padova: Cedam, 2004; MIOCHE, P., *Les cinquante années de l'Europe du charbon et de l'acier, 1952-2002*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2004; WILKENS, A. (sous la direction de), *Le Plan Schuman dans l'histoire. Intérêts nationaux et projet européen*. Bruxelles: Bruylant 2004; *From the Schuman Declaration to the Birth of the ECSC: The Role of Jean Monnet*, CARDOC Journals, n. 6, Mai 2010.

paix»². À vrai dire, l'idée de gérer en commun les ressources charbonnières et sidérurgiques n'était pas entièrement nouvelle; dans les années précédentes, des suggestions de cette nature avaient déjà été formulées. Ce qui était tout à fait nouveau, dans l'approche de Monnet, c'était la proposition d'attribuer la gestion de la communauté charbonnière et sidérurgique qu'on envisageait de créer, non pas à une structure intergouvernementale, mais à un organe de nature supranationale, la Haute Autorité. Elle serait composée de personnalités indépendantes, nommées par les gouvernements mais qui, au lieu d'exprimer des points de vue nationaux, seraient appelées à exercer leur mandat en ayant comme objectif la poursuite d'un intérêt européen.

Le cœur de la déclaration Schuman était par conséquent représenté, sur le plan organisationnel, par cette institution de type nouveau, la Haute Autorité, qui allait constituer le moteur de la Communauté³. Mais n'était-il pas nécessaire de placer à côté d'elle quelques contrepoids? Craignant le risque d'une hégémonie franco-allemande en son sein, les trois pays du Benelux demandèrent, et obtinrent, la création d'un Conseil des ministres où les gouvernements pourraient évaluer son action. Toutefois, la question d'un contrôle parlementaire se posait également. Du moment que celui-ci ne pouvait être assuré par les Parlements nationaux, car cela aurait été en contradiction avec la nature supranationale de la Communauté, ne fallait-il pas prévoir la création d'un Parlement au niveau communautaire?

Au début, cet aspect n'avait absolument pas été pris en compte par Jean Monnet, qui visait surtout à assurer à la Haute Autorité la plus vaste latitude d'action. Tant et si bien que, lorsque l'un de ses collaborateurs les plus proches, Etienne Hirsch - qui avait été sensibilisé sur ce point par le socialiste André Philip -, lui fit remarquer que dans le projet il n'y avait aucun élément démocratique, Jean Monnet donna une réponse tout à fait décourageante. Dans un entretien qui eut lieu en 1980, Hirsch racontera: «Monnet m'a renvoyé brutalement en me répondant que je n'y comprenais

² MONNET, J., *Mémoires*. Paris: Fayard, 1976, p. 348.

³ Cf. CONRAD, Y., *Jean Monnet et les débuts de la fonction publique européenne. La Haute Autorité de la CECA*. Louvain-la-Neuve: Ciaco, 1989; SPIERENBURG, D., POIDEVIN, R., *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Une expérience supranationale*. Bruxelles: Bruylant, 1993; ISONI, A., *L'Alta Autorità del carbone e dell'acciaio. Alle origini di una istituzione pubblica*. Lecce: Argo, 2006; SEIDEL, K., *The Process of Politics in Europe. The Rise of European Elites and Supranational Institutions*. London-New York: Tauris, 2010.

rien, que cela n'avait rien à voir». Toutefois, Monnet était trop averti pour ne pas comprendre que l'absence de tout contrôle démocratique sur une institution de telle importance constituait un problème. Ainsi, quelques jours après, Monnet revint sur la question avec Hirsch lui-même: «Vous m'avez parlé d'une Assemblée, si nous en reparlions?»⁴. Ce changement d'avis conduisit à l'ouverture de l'histoire du Parlement européen.

Le Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), signé à Paris le 18 avril 1951, créa en effet une assemblée parlementaire, l'Assemblée Commune composée de 78 délégués que les Parlements des six pays adhérents étaient appelés à désigner en leur sein⁵. Le Traité prévoyait aussi la possibilité que ces délégués, qui représentaient les «peuples des États réunis dans la Communauté», fussent élus directement par les citoyens, mais cette modalité ne fut adoptée par aucun État: le passage à l'élection directe, pour le Parlement communautaire, n'intervint qu'en 1979. Le rôle de l'Assemblée Commune était très limité: elle n'avait pas de compétences législatives. Mais elle était appelée à exercer un contrôle sur la Haute Autorité, qui était obligée de lui présenter annuellement un rapport général sur son activité. En cas d'adoption par l'Assemblée d'une motion de censure à une majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité de ses membres, la Haute Autorité, composée de neuf membres⁶, aurait dû démissionner.

⁴ Historical Archives of the European Union, Florence (HAEU), Fonds Etienne Hirsch, EH-57, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Interviews, Entretien avec M. Etienne Hirsch (Antoine Marès), le 2 juillet 1980, p. 14. Cf. aussi HIRSCH, E., *Ainsi va la vie*. Lausanne: Fondation Jean Monnet pour l'Europe, 1988, p. 107. Hirsch sera Commissaire au Plan de 1952 à 1959 et Président de la Commission de l'Euratom de 1959 à 1962.

⁵ Pour un approfondissement de l'expérience de l'Assemblée Commune de la CECA je renvoie à mon ouvrage *Un Parlamento oltre le nazioni. L'Assemblea Comune della CECA e le sfide dell'integrazione europea (1952-1958)*. Bologna: Il Mulino, 2016.

⁶ Huit membres de la Haute Autorité étaient nommés par les gouvernements; ces huit membres choisissaient ensuite le neuvième. La première composition de la Haute Autorité fut la suivante: Jean Monnet et Léon Daum (France); Franz Etzel et Heinz Potthoff (République fédérale d'Allemagne); Albert Coppé et Paul Finet (Belgique); Enzo Giaccherio (Italie); Dirk Spierenburg (Pays-Bas); Albert Wehrer (Luxembourg). Le membre coopté était Paul Finet, président de la Confédération internationale des syndicats libres. En juin 1955, Jean Monnet sera remplacé à la présidence de la Haute Autorité par René Mayer. Cf. CARBONELL, M., *Des hommes à l'origine de l'Europe*.

Selon le Traité de Paris, l'Assemblée Commune n'aurait dû qu'exercer un contrôle a posteriori. Mais l'Assemblée n'accepta pas de se limiter à s'exprimer sur ce qui avait déjà été réalisé par l'exécutif communautaire. Ses membres se proposèrent de contribuer à l'élaboration des politiques de la Communauté, en les rendant plus dynamiques et en encadrant les aspects sectoriels dans une vision d'ensemble.

II. LA COMPOSITION DE L'ASSEMBLÉE

Comment l'Assemblée Commune était-elle composée? La distribution des sièges par nationalité était la suivante: 18 pour l'Allemagne, la France et l'Italie, 10 pour la Belgique et les Pays-Bas et 4 pour le Luxembourg. La délégation française inclut, jusqu'en 1956, trois délégués de la région de la Sarre, qui fut rattachée à l'Allemagne fédérale en 1957. Au sein des six délégations, le poids qui avait été donné aux différentes chambres dans le choix des représentants variait considérablement. Dans le cas de l'Italie et de la Belgique, on avait décidé d'attribuer à chaque chambre un poids égal. Aux Pays-Bas, on avait opté, par contre, pour une légère différenciation: la Deuxième Chambre des États Généraux envoya 6 délégués tandis que la Première Chambre en envoya 4. Pour le Parlement français la différenciation fut encore plus marquée: compte tenu de la prééminence accordée, dans la Constitution de la Quatrième République, à l'Assemblée nationale, on attribua à celle-ci les deux tiers des sièges, et au Conseil de la République un tiers seulement. Les délégués de la République fédérale d'Allemagne et du Luxembourg, quant à eux, furent désignés par une seule chambre: au Luxembourg le Parlement était en effet unicaméral, tandis qu'en Allemagne on ne voulut pas associer le Bundesrat du moment qu'il était composé de représentants des gouvernements des Länder⁷.

Les Parlements nationaux étaient appelés à renouveler leurs délégations chaque année. Au total, dans les cinq ans et demi de vie de l'Assemblée commune, il y eut 151 parlementaires désignés. Ce chiffre révèle un certain degré de continuité dans les choix effectués. En effet, 29 délégués furent

Biographie des membres de la Haute Autorité de la CECA. Aix-en-Provence: Publications de l'Université de Provence, 2008.

⁷ Cf. KAPTEYN, P. J. G., *L'Assemblée Commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Un essai de parlementarisme européen.* Leyde: A.W. Sythoff, 1962, pp. 37-38.

confirmés à chaque renouvellement annuel et, en outre, plus de 30 restèrent dans l'Assemblée pour plus de la moitié de la période. Cela permit la constitution d'un noyau de personnalités qui donnèrent un important élan au développement du contrôle parlementaire⁸.

Quels étaient les critères du choix des délégués? En premier lieu, il est très important de souligner que souvent le choix porta sur des personnalités de premier plan de la vie politique des pays membres. Quelquefois, l'entrée à l'Assemblée intervint dans la phase finale d'une carrière politique prestigieuse: ce fut le cas tout particulièrement de Alcide De Gasperi⁹. Il fut désigné par le Parlement italien en mai 1954, presque un an après la conclusion de sa longue expérience à la tête du gouvernement de la Péninsule. Il devint tout de suite président de l'Assemblée Commune en vertu de la contribution fondamentale qu'il avait apportée à la construction européenne, mais il mourut peu de temps après, le 19 août 1954. Pour d'autres leaders politiques, par contre, on peut constater qu'ils étaient sans doute dans la phase ascendante de leur parcours. Cette considération est tout à fait valable, par exemple, pour deux personnalités éminentes de la politique française: Guy Mollet et Michel Debré. Mollet, qui avait été élu

⁸ Le degré de continuité fut plus marqué pour les délégations des petits pays. Les chiffres par délégation sont les suivants (entre parenthèses le nombre de sièges fixé par le Traité): Luxembourg 5 (4); Pays-Bas 14 (10); Belgique 15 (10); République fédérale d'Allemagne 33 (18); France 41, inclus, jusqu'en 1956, les 4 délégués de la Sarre (18); Italie 43 (18). L'Italie avait presque complètement modifié sa délégation au moment de son premier renouvellement en mai 1954. Ensuite la Chambre des députés italiens eut beaucoup de problèmes à renouveler sa délégation de 9 membres, puisque l'exclusion du Parti communiste et du Parti socialiste, déterminée par les contraintes de la guerre froide, rendait très difficile l'obtention de la majorité des voix requise pour cette élection. Cf. GUERRIERI, S., «La délégation italienne au Parlement européen (1952-1979)». *Journal of European Integration History*, vol. 17 (2011), p. 47-60.

⁹ Cf. CANAVERO, A., *Alcide De Gasperi. Cristiano, democratico, europeo*. Soveria Mannelli: Rubbettino, 2003; PREDA, D., *De Gasperi federalista europeo*. Bologna: Il Mulino, 2004; CONZE, E., CORNI, G., POMBENI, P. (a cura di), *Alcide De Gasperi. Un percorso europeo*. Bologna: Il Mulino, 2005; CRAVERI, P., *De Gasperi*. Bologna: Il Mulino, 2006; BALLINI, P. L., *Alcide De Gasperi*, vol. III, *Dalla costruzione della democrazia alla "nostra patria Europa" (1948-1954)*. Soveria Mannelli: Rubbettino, 2009; VARSORI, A., *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 ad oggi*. Soveria Mannelli: Rubbettino, 2010, p. 31-118.

secrétaire du Parti socialiste SFIO¹⁰ en 1946, fut désigné à l'Assemblée commune dès le début et y resta jusqu'à la formation de son gouvernement en février 1956¹¹. Son engagement parlementaire européen fut considérable: il fut le président du groupe socialiste à l'Assemblée Commune et devint en outre, en 1954, président de l'autre Assemblée européenne, l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe créée en 1949. Michel Debré, qui fit partie de l'Assemblée Commune de 1952 à 1958, était, de son côté, une figure majeure du gaullisme. Il était lui aussi très engagé sur les questions européennes, mais avec un rôle d'opposition: il exprimait en effet une position tout à fait contraire aux transferts de souveraineté¹². Son champ d'action principal fut la lutte acharnée contre la Communauté européenne de défense (CED) instituée par le Traité de Paris du 27 mai 1952¹³.

Voyons maintenant quelques autres figures politiques de renom qui furent désignées par les Parlements des six pays membres de la Communauté. Le Parlement italien élut en 1952 Ferruccio Parri, l'un des leaders de la Résistance italienne et ancien premier ministre; et, en 1954, Amintore Fanfani - qui allait bientôt devenir secrétaire de la Démocratie Chrétienne -, Giovanni Malagodi, secrétaire du Parti Libéral, Ugo La Malfa, personnalité

¹⁰ Section française de l'Internationale ouvrière. Le Parti socialiste français maintiendra ce nom jusqu'en 1969.

¹¹ Cf. LEFEBVRE, D., *Guy Mollet. Le mal aimé*. Paris: Plon, 1992; LAFON, F., *Guy Mollet. Itinéraire d'un socialiste controversé*. Paris: Fayard, 2006; LEFEBVRE, D., *Les socialistes et l'Europe de la Résistance aux Traités de Rome*. Paris, Editions Bruno Leprince, 2007.

¹² Selon Debré, «l'Europe de la supra-nationalité» représentait «une fausse et une mauvaise Europe». Elle était «une conception dangereuse pour la France, impossible pour la liberté»: Centre d'histoire de Sciences Po, Paris, Archives d'histoire contemporaine, Fonds Michel Debré, 1 DE 26, Points de vue sur l'Europe, Conférence de M. Michel Debré, Institut d'Etudes Politiques, Mercredi 9 Décembre 1953, p. 17-18.

¹³ Dans ses Mémoires, Debré écrit au sujet de sa bataille contre la CED: «Mon combat commence. Au cours de ces deux années, de mai 1952 au 31 août 1954, je ne connais ni dimanches ni vacances ni trêve d'aucune sorte. Mes jours y sont consacrés et le rythme de ma vie est fonction des obligations que je me crée, des voyages en province que je m'impose. À dire les choses comme elles furent, je ne pense qu'à cela et tout, mes relations sociales comme mon activité au sein du Parlement, mes amitiés comme mes réflexions personnelles, est marqué d'une volonté véritablement farouche » (DEBRÉ, M., *Trois Républiques pour une France. Mémoires*, vol. II, 1946-1958. *Agir*. Paris: Albin Michel, 1988, p. 165-166). Cf. PERRIER, J., *Michel Debré*, Paris: Ellipses, 2010, p. 124-156.

éminente du Parti républicain, et Giuseppe Pella, qui avait dirigé pendant quelques mois un gouvernement monocoloré démocrate-chrétien après la chute du dernier gouvernement De Gasperi¹⁴. Giuseppe Pella fut élu en novembre 1954 à la présidence de l'Assemblée Commune. En novembre 1957 entra aussi à l'Assemblée l'ancien ministre italien des Affaires étrangères Gaetano Martino, qui en 1962 devint à son tour président du Parlement européen¹⁵. Dans la délégation française on trouve des personnalités déjà très actives dans la Troisième République, telles que le radical Yvon Delbos et Paul Reynaud, président du Conseil au moment de l'attaque allemande en 1940. Il y avait aussi trois figures importantes du Mouvement républicain populaire, la Démocratie chrétienne française née en 1944: François De Menthon - qui avait été l'un des protagonistes du débat constitutionnel français des années 1945-1946¹⁶ -, le président du parti Pierre-Henri Teitgen et Alain Poher, qui présida ensuite le Sénat français de 1968 à 1992. En 1956 s'ajouta l'ancien premier ministre René Pleven¹⁷, qui en octobre 1950 avait lancé la proposition d'une armée européenne. La délégation allemande élue en 1952 inclut, pour les démocrates-chrétiens, le président du groupe chrétien-démocrate au Bundestag, Heinrich von Brentano, qui fut ministre des Affaires étrangères de 1955 à 1961, et le futur leader de la CSU Franz Josef Strauss, tandis que parmi les sociaux-démocrates il y avait le président du Parti Erich Ollenhauer. En 1956 le Bundestag envoya aussi à Strasbourg le chrétien-démocrate Kurt Georg Kiesinger, qui fut Chancelier de la RFA de 1966 à 1969, et le libéral Walter Scheel, président de la République de 1974 à 1979. La délégation belge comprenait le social-chrétien Théodore Lefèvre, qui allait devenir premier ministre de son pays en 1961, et l'ancien premier ministre socialiste Paul-Henri Spaak, qui fut le premier président de l'Assemblée Commune et joua ensuite un rôle fondamental dans la préparation des Traités de Rome de 1957¹⁸.

¹⁴ Cf. FANELLO MARCUCCI, G., *Giuseppe Pella. Un liberista cristiano*. Soveria Mannelli: Rubbettino, 2007; PELLA, G., (1902-1981), *Raccolta di Discorsi, Interviste e Scritti sull'Europa 1950-1960*, a cura di G. Susta, Soveria Mannelli: Rubbettino, 2012.

¹⁵ Cf. SAIJA, M., VILLANI, A., *Gaetano Martino. 1900-1967*. Soveria Mannelli: Rubbettino, 2011.

¹⁶ Cf. GUERRIERI, S., *Due Costituenti e tre referendum. La nascita della Quarta Repubblica francese*. Milano: Franco Angeli, 1998.

¹⁷ René Pleven appartenait à l'Union démocratique et socialiste de la Résistance, dont il avait été président de 1947 à 1953.

¹⁸ Cf. DUMOULIN, M., *Spaak*. Bruxelles: Editions Racine, 1999.

A côté de tous ces protagonistes de la vie politique, il y avait dans l'Assemblée des personnalités très actives plus spécifiquement dans les mouvements fédéralistes qui s'étaient constitués au cours des années précédentes. Les noms les plus importants, à cet égard, étaient ceux du démocrate-chrétien italien Lodovico Benvenuti et du socialiste belge Fernand Dehousse. Tous deux furent les animateurs principaux des travaux de l'Assemblée ad hoc - c'est-à-dire de l'Assemblée Commune de la CECA avec l'adjonction de neuf autres représentants¹⁹ -, qui eut pour tâche d'élaborer un projet de communauté politique européenne qui puisse encadrer la CED et la CECA.

Une bonne partie des délégués à l'Assemblée Commune avaient été choisis par conséquent en vertu de leurs itinéraires politiques de premier plan et/ou pour leur contribution en faveur de la construction européenne (exception faite comme on l'a vu pour Michel Debré, qui avait été désigné pour la raison contraire). Mais il y en avait aussi beaucoup d'autres qui avaient été sélectionnés pour leurs compétences spécifiques dans les domaines de la CECA. Un certain nombre d'entre eux provenaient du monde syndical. Par exemple, le démocrate-chrétien italien Armando Sabatini était un dirigeant de la Fédération de la métallurgie de la CISL²⁰, le socialiste luxembourgeois Jean Fohrmann était le secrétaire de la Confédération générale du travail de son pays, le social-chrétien belge Alfred Bertrand était président provincial des Ligues des travailleurs chrétiens et son compatriote socialiste Arthur Gailly était président de la Centrale des Métallurgistes de Belgique. D'autres représentants, par contre, tel que le chrétien-démocrate allemand Wolfgang Pohle, exprimaient le point de vue des industriels.

III. L'APPORT DONNÉ AU DÉVELOPPEMENT DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

Il ne faut pas penser que tous les 151 membres de l'Assemblée manifestèrent un intérêt constant à ses travaux²¹. Parmi les leaders des différents partis,

¹⁹ Il devait y avoir 3 français, 3 allemands et 3 italiens. En fait les allemands ne furent que 2 car le Parti social-démocrate se refusa de participer aux travaux de l'Assemblée ad hoc et le représentant qui devait lui être attribué ne fut pas nommé.

²⁰ Confederazione italiana sindacati lavoratori (le syndicat italien d'inspiration catholique).

²¹ Le chiffre de 151 inclut d'ailleurs des délégués (comme par exemple le futur président de la Haute Autorité René Mayer) qui ne furent membres de l'Assemblée que pour quelques jours. On a décidé de les inclure dans le calcul parce que leurs noms

Amintore Fanfani, Giovanni Malagodi, Franz Josef Strauss et Erich Ollenhauer étaient presque totalement absorbés par leurs responsabilités politiques au niveau national. Il faut toutefois mentionner une intervention importante de Fanfani en Assemblée le 13 mai 1954, qui vise en particulier à renforcer le programme, établi par la Haute Autorité, de construction de logements pour les ouvriers des secteurs de la Communauté²². En général, on doit souligner que le double mandat, national et européen, était à l'origine d'un certain absentéisme, aussi bien dans les sessions plénières à Strasbourg que dans les réunions de commission qui se tenaient la plupart des fois à Luxembourg, siège de la Haute Autorité et du secrétariat de l'Assemblée. Toutefois, le travail des représentants les plus motivés réussit à garantir le plein fonctionnement de l'institution. Dans un rapport présenté à la dernière session de l'Assemblée en février 1958, intitulé *l'Assemblée parlementaire dans l'Europe des Six*, le social-chrétien belge Pierre Wigny écrit:

«La période de transition a été bien utilisée par l'Assemblée Commune. En exploitant les ressources du Traité, celle-ci a assuré son indépendance et son influence politique. Des textes lapidaires pouvaient donner lieu à des applications divergentes. La pratique a renforcé, au centre de l'Europe démocratique, l'autorité d'une institution véritablement parlementaire. [...]

Tout n'est pas gagné, loin de là. Et même tout ce qui est acquis n'est pas parfait. [...]

Mais dans l'ensemble, des progrès sont marqués et les résultats enregistrés déjà importants»²³.

L'Assemblée avait créé sept commissions permanentes²⁴, au sein desquelles s'était développé un dialogue constant avec la Haute Autorité,

sont mentionnés dans les listes officielles et, surtout, parce que leur désignation, qui n'eut bien évidemment aucun impact sur l'activité de l'Assemblée Commune, fut quand même le résultat d'un choix exprimé par les Parlements nationaux.

²² Assemblée Commune, *Débats*, 13 mai 1954, p. 86-88.

²³ WIGNY, P., *L'Assemblée parlementaire dans l'Europe des Six*. [Luxembourg]: Service des publications de la Communauté européenne, 1958, p. 44.

²⁴ 1) Marché commun; 2) Investissements, questions financières et développement de la production; 3) Affaires sociales; 4) Affaires politiques et relations extérieures de la Communauté; 5) Transports; 6) Règlement de l'Assemblée Commune, pétitions et immunités; 7) Comptabilité et administration de la Communauté et de l'Assemblée Commune. Après la catastrophe minière de Marcinelle, en Belgique, le 8 août 1956, qui provoqua 262 victimes, dont 136 italiens, s'ajouta la commission de la sécurité et

présidée jusqu'en juin 1955 par Jean Monnet et ensuite par René Mayer. La commission du marché commun, dont les présidents furent Paul Reynaud, le libéral allemand Martin Blank et Alain Poher, s'occupa de la libéralisation du marché et du contrôle des ententes et des concentrations industrielles. La commission des investissements chercha à influencer la politique financière de la Haute Autorité. La personnalité la plus active en son sein fut François de Menthon, qui fut plusieurs fois son rapporteur. La commission des affaires politiques, animée par Pierre-Henri Teitgen, Pierre Wigny et par la catholique populaire néerlandaise Margaretha Klompé, qui fut la seule femme au sein de l'Assemblée Commune, donna une impulsion très importante à la poursuite de la construction européenne après le choc provoqué par le rejet de la CED par l'Assemblée nationale française le 30 août 1954. Dans la session plénière de l'Assemblée Commune qui s'ouvrit le 30 novembre 1954, Margaretha Klompé et Pierre-Henri Teitgen présentèrent deux rapports qui appelaient à réussir pleinement l'organisation de la CECA et à élargir l'intégration à de nouveaux domaines²⁵. Giuseppe Pella, en tant que président de l'Assemblée Commune, donna ensuite son expression à cette volonté de relance par le voyage qu'il effectua dans les capitales des six pays membres de la Communauté en janvier 1955²⁶. La relance de Messine, en juin 1955, fut aussi, dans une certaine mesure, le résultat de ces initiatives de l'Assemblée²⁷. Dans la commission des transports, le socialiste

du sauvetage dans les mines. Les quatre premières commissions comptaient 23 membres: 5 Allemands, 5 Français, 5 Italiens, 3 Belges, 3 Néerlandais, 2 Luxembourgeois; les quatre autres commissions comptaient 9 membres: 2 Allemands, 2 Français, 2 Italiens, 1 Belge, 1 Néerlandais et 1 Luxembourgeois. Cf. *Les commissions de l'Assemblée Commune, Les Cahiers du CARDOC*, n. 3, septembre 2008.

²⁵ HAEU, Fonds Assemblée Commune, AC-115 et AC-116.

²⁶ Pella illustra les résultats de son voyage au Bureau de l'Assemblée Commune le 7 février 1955: HAEU, Ancien Fonds Assemblée Commune, PE1-32, Procès-verbal de la réunion du Bureau de l'Assemblée du lundi 7 février 1955, pp. 6-8.

²⁷ Le Président Giuseppe Pella souligna l'importance de la contribution donnée par l'Assemblée Commune dans l'allocution prononcée le 13 mars 1956: «Dans notre session extraordinaire de décembre 1954, alors qu'il semblait qu'à la suite de l'échec de la Communauté européenne de défense, les possibilités de construire l'Europe étaient balayées à leur tour, notre Assemblée lança un message de foi et passa à l'action concrète. Profondément convaincue que, du fait des ses fonctions, elle constituait le centre politique appelé à promouvoir l'unification de notre continent, persuadée que son devoir resterait inaccompli s'il devait se borner à l'exercice d'un

néerlandais Paul Kapteyn devint un interlocuteur de premier ordre de la Haute Autorité, en présentant de nombreux rapports sur le sujet. La commission de la comptabilité, qui fut animée en particulier par le catholique populaire néerlandais Emmanuel M. J. A. Sassen (qui fut aussi le président du groupe démocrate-chrétien de l'Assemblée) et par le social-démocrate allemand Gerhard Kreyszig, se proposa d'établir un contrôle sur le budget de la Communauté.

La plus dynamique, parmi les commissions de l'Assemblée, fut celle des affaires sociales. Elle fut constamment présidée par l'économiste socialiste néerlandais Gerard M. Nederhorst, qui devint aussi la figure la plus active au sein du groupe socialiste. Cette commission se prodigua pour influencer la politique de la Haute Autorité dans le sens de la prise en compte des besoins des travailleurs, par exemple en ce qui concernait aussi bien le développement du programme de construction d'habitations convenables que le soutien à ceux qui étaient licenciés à cause des processus de restructuration des entreprises. Selon la vision exprimée par la commission et partagée par la majorité de l'Assemblée, la construction d'une Europe sociale²⁸ devait aller de pair avec l'intégration économique.

Même si la poursuite d'intérêts nationaux ne fut pas absente, dans l'expérience de l'Assemblée Commune un esprit réellement européen commença à se forger. Le dernier président de l'Assemblée, le chrétien-démocrate allemand Hans Furler, le souligna dans la session de clôture de février 1958: «Dans notre cercle dont les dimensions modestes n'enlèvent rien à l'importance, nous avons vu naître un esprit généreux, un esprit

contrôle administratif permanent de la Communauté, l'Assemblée Commune a pris d'importantes résolutions en vue de la relance de l'idée européenne et de la marche vers l'Europe. Il me sera permis de dire qu'à mes yeux il ne fait aucun doute que la Conférence de Messine représente dans une certaine mesure, je voudrais dire dans une large mesure, la conséquence de notre résolution du 2 décembre 1954 et des contacts qui, à la suite de cette résolution, ont été établis avec les gouvernements » (Assemblée Commune, *Débats*, 13 mars 1956, p. 197). Paul-Henri Spaak, président du Comité intergouvernemental créé par la conférence de Messine, déclara à son tour dans la même séance de l'Assemblée: «C'est par votre message de décembre 1954 qu'au lendemain de l'échec de la C.E.D. fut rouverte la route européenne. À ce titre, vous avez le droit d'être considérés comme les vrais parrains de la 'relance'» (*ibidem*, p. 200).

²⁸ Cf. LEBOUTTE, R., *Histoire économique et sociale de la construction européenne*. Bruxelles: P.I.E. Peter Lang, 2008.

véritablement européen »²⁹. Des considérations analogues furent exprimées le 17 mars 1958 par Gerard M. Nederhorst au cours de la dernière réunion de la commission des affaires sociales: « Cinq années d'activité commune à cette Commission m'ont permis de discerner en chacun de vous l'Européen »³⁰.

Ce processus d'euro péisation ne comporta pas de dilution des identités politiques. Au contraire, avec la formation des groupes parlementaires supranationaux – les démocrates-chrétiens, les socialistes et le groupe des libéraux et apparentés – se développa une dialectique politique croissante³¹. Au sein de cette Assemblée, l'euro péisme ne se configura pas comme un parcours à sens unique: la gestion des politiques communes fit l'objet de propositions différentes. On pouvait choisir, par exemple, entre une démarche plus interventionniste, selon la vision des socialistes, et une approche plus libérale. Pour les pionniers du parlementarisme communautaire, le contrôle à exercer sur l'exécutif ne devait pas se réduire à un contrôle technique et sectoriel, mais devait devenir de nature politique. Cela nécessitait un processus de définition des cultures et des programmes politiques au niveau supranational, dont l'Assemblée Commune réussit à être le premier chantier. Si cette assemblée n'avait pas eu les pouvoirs d'un vrai Parlement, la plupart de ses membres avaient cherché au moins à en insuffler l'esprit.

²⁹ Assemblée Commune, *Débats*, 28 février 1958, p. 428.

³⁰ HAEU, Fonds Assemblée Commune, AC-239, Commission des affaires sociales, compte rendu de la réunion du lundi 17 mars 1958, p. 26.

³¹ Les socialistes créèrent, en janvier 1957, un Bureau de liaison entre le groupe à l'Assemblée Commune et les partis socialistes de la Communauté: HAEU, Fonds Groupe socialiste au Parlement européen, GSPE-15, Conférence des Partis socialistes des pays membres de la Communauté (Luxembourg, 25 et 26 janvier 1957).

PARLAMENTARIAS VASCAS EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA ESPAÑOLA (1977-1982)¹

MARÍA JOSÉ VILLA RODRÍGUEZ

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)

El acceso de la mujer española a las instituciones parlamentarias fue un largo proceso que se inició a finales del siglo XIX y que no culminó totalmente hasta 1977. Durante este periodo, la adquisición de los derechos políticos de las mujeres discurrió en paralelo a la instauración de la democracia en España. De esta manera, la proclamación de la Segunda República supuso el acceso de la mujer a las instituciones parlamentarias en 1931 y posteriormente, tras la muerte del dictador Franco en 1975, las mujeres volvieron a participar en la vida política española.

Durante la II República, las mujeres españolas sólo pudieron ejercer su derecho a voto en dos elecciones: 1933 y 1936. Su nuevo status como sujeto activo en la política se vio truncado con el inicio de la Guerra Civil y la posterior victoria del Ejército Franquista. En el nuevo régimen totalitario, las mujeres fueron despojadas de todos sus derechos y fueron inhabilitadas para participar en la vida política.

Una vez finalizada la dictadura franquista, las mujeres adquirieron de nuevo los derechos políticos perdidos y participaron en las elecciones celebradas en 1977. De esta manera, las mujeres españolas tuvieron que esperar 41 años para volver a integrarse de nuevo en la vida política.

¹ Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación *Un modelo de prosopografía parlamentaria en perspectiva comparada. Cambio y continuidad del Parlamento español 1810-1977* (COD. HAR2014-53974-P), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad de España.

El objetivo del presente trabajo es estudiar el proceso de inserción de las mujeres vascas en las instituciones parlamentarias entre 1977-1982, y determinar el papel que tuvieron en los diferentes parlamentos².

Para ello, analizaremos en primer lugar, las candidaturas presentadas por los distintos partidos políticos. Este análisis nos ayudará a determinar el número de mujeres que se presentaron y, la posición que ocuparon. En segundo lugar, estudiaremos las candidaturas que obtuvieron escaño, para mostrar la voluntad de los partidos de integrar a las mujeres en los parlamentos y cuáles fueron los resultados obtenidos. En tercer lugar, analizaremos el trabajo parlamentario que realizaron estas mujeres entre

² Existen numerosos trabajos que han tratado la presencia de la mujer en las instituciones políticas en España: ONAINDIA MARTÍNEZ, A. "Introducción a la prosopografía de los parlamentarios del Partido Nacionalista Vasco (PNV). Parlamento Vasco I Legislatura (1980-1984) en FERNÁNDEZ AMADOR, M.; MARTOS CONTRERAS, E.; NAVARRO PÉREZ, L. C.; QUIROSA-CHEYROZE MUÑOZ, R. VI Congreso Internacional historia de la Transición en España, Almería 16 al 18 de junio 2015. Almería: Universidad de Almería, 2015, pp. 213-231; SEVILLA, J. (dir.) *Las parlamentarias en la I Legislatura. Cortes Generales (1979-1982)*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2010; MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, E.; ELIZONDO LOPETEGI, A. "Participación política de las mujeres: Presencias y Ausencias en la política Vasca" en *Vasconia*, n.º 35, 2006, pp. 491-502; ROIG I BERENGUER, R. M. "Las mujeres candidatas al Congreso de los Diputados de España (1979-1977)" en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 2006, n.º 57, p. 163; SEVILLA, J. (dir.) *Las mujeres Parlamentarias en la legislatura constituyente*. Madrid: Cortes Generales, Ministerio de la Presidencia, 2006; NASH, M. *Mujeres en el mundo. Historia, retos y movimientos*. Madrid: Alianza Editorial, 2005; VALIENTE, C.; RAMIRO, L.; MORALES, L. "Mujeres en el Parlamento: un análisis de las desigualdades en el Congreso de los Diputados" en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 121, 2003, pp. 179-208; ROIG I BERENGUER, R. M. "La participación de la dona en l'elit política parlamentàries: les Corts Valencianes i el Parlament de Catalunya (1980-2000)" en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 13, 2002, pp. 231-246; ELIZONDO LOPETEGI, A. *La presencia de las mujeres en los partidos políticos de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Eusko Jaurlaritza, 1999; URIARTE, E.; ELIZONDO, A. (coord.) *Mujeres en política: análisis y práctica*. Barcelona: Ariel, 1997; BARBADILLO GRIÑAN P.; JUSTE ORTEGA, M. G.; RAMÍREZ MAYORAL, A. "La mujer en el Congreso de los Diputados. Análisis de la Participación en las candidaturas electorales" en *Reis*, n.º 52, 1990, pp. 101-135; JORDANA FUENTES, M. L. "La participación política de la mujer en España" en *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, n.º 299, 1977, pp. 137-159.

1977 y 1982 para determinar cuál fue el peso específico de estas mujeres en los diferentes parlamentos.

I. ANÁLISIS DE LAS CANDIDATURAS DE MUJERES VASCAS EN LAS ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, SENADO Y PARLAMENTO VASCO

Para poder entender la participación de las mujeres en la política vasca durante la Transición Española, es necesario analizar el proceso de inserción de dichas mujeres en las candidaturas de los partidos. Como señala Rosa Mari Roig³ “La mayoría de estudios sobre la participación femenina en la elite parlamentaria se han venido centrando en la segunda fase del proceso de incorporación de las mujeres a la institución parlamentaria: el escenario parlamentario”. Por ello, en esta primera parte del artículo, analizaremos el “escenario electoral” para poder determinar el volumen total de mujeres que optaron a un puesto en las instituciones parlamentarias y, la intención real de los partidos políticos de incorporar a estas mujeres a los parlamentos españoles y vasco.

1. Las Candidatas al Congreso de los Diputados

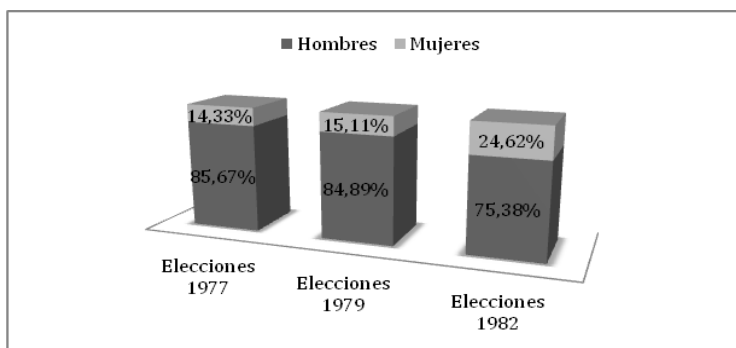
Las mujeres candidatas al Congreso de los Diputados en 1977, supusieron un 14,33% del total en la CAV, mientras que en España el porcentaje fue de un 13%⁴. En las siguientes elecciones generales celebradas en 1979, el número de mujeres candidatas en la CAV aumentó sensiblemente hasta alcanzar la cifra del 15,11% mientras que en España el porcentaje se situó en el 18%⁵. En 1982 el número de mujeres candidatas presentadas en las listas de la CAV experimentó un aumento significativo y se situó en el 24,62%.

³ ROIG I BERENGUER, R. M. “Las mujeres candidatas al Congreso...”, p. 163.

⁴ SEVILLA, J. (dir.) *Las mujeres Parlamentarias en la Legislatura Constituyente*. Madrid: Cortes Generales. Ministerio de la Presidencia, 2006, p. 49.

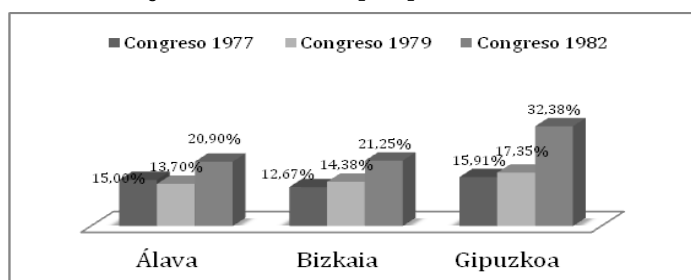
⁵ SEVILLA, J. (dir.) *Las parlamentarias en la I Legislatura. Cortes Generales (1979-1982)*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2010, p. 136

Cuadro 1: Porcentaje de mujeres candidatas al Congreso de los Diputados (1977, 1979 y 1982)⁶



En los tres territorios vascos el número de mujeres candidatas experimentó un aumento sostenido durante las tres elecciones estudiadas. El dato más relevante, es la mayor presencia de mujeres en las candidaturas guipuzcoanas frente a las de Bizkaia y Álava. De esta manera, en 1977, en Gipuzkoa, el FDI presentó a siete candidatas frente a seis candidatos. En 1979, en la misma provincia, se presentó las candidaturas de EMK y UFV con mayor número de mujeres que de hombres. Por último, en 1982 cuatro partidos políticos presentaron en sus candidaturas a un número mayor de hombres que mujeres.

Cuadro 2. Porcentaje de candidatas por provincia (1977-1982)⁷



Otro factor a tener en cuenta es la ideología de los partidos que presentan a mujeres en sus candidaturas. El mapa político del País Vasco se “articula ideológicamente en torno a dos ejes: la dimensión izquierda-derecha y la

⁶ Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados en el *BOE*, de 20 de mayo de 1977; *BOE* de 3 de febrero de 1979 y *BOE* de 27 de agosto de 1982; SEVILLA, J. (dir.) *Las mujeres Parlamentarias en la Legislatura Constituyente...*, p. 49.

⁷ Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados en el *BOE* de 20 de mayo de 1977; *BOE* de 3 de febrero de 1979 y *BOE* de 27 de agosto de 1982.

dimensión nacionalista-centralista”⁸. Por ello, utilizaremos el esquema de Francisco Llera⁹ a la hora de catalogar a los diferentes partidos políticos que concurrieron a las elecciones entre 1977-1982.

En 1977 se presentaron las candidaturas de un total de 23 partidos políticos en las tres provincias vascas, de los cuales cuatro no presentaron a ninguna mujer como candidata (Partido Proverista, FE de las JONS, Partido Socialista de Euskadi (PSOE-Histórico) y la candidatura de EE en Álava que se presentó como Independientes de Álava). Por otra parte, los partidos políticos que más mujeres presentaron en sus candidaturas fueron: Candidatura Independiente de Álava 50%; FDI (Frente Democrático de Izquierdas) 33,33%; Guipúzcoa Unida 28,57%.

En cuanto a la ideología política, debemos destacar que la presencia de mujeres en las candidaturas fue casi igual en los tres bloques ideológicos.

Cuadro 3: porcentaje de candidatas presentadas agrupadas por ideología política en 1977-1982¹⁰

	Elecciones Generales 1977			Elecciones Generales 1979			Elecciones Generales 1982		
	Izquierda	Centro	Derecha	Izquierda	Centro	Derecha	Izquierda	Centro	Derecha
Hombres	86,08%	86,76%	86,21%	84,72%	85,71%	84,93%	74,69%	80,95%	73,91%
Mujeres	13,92%	13,24%	13,79%	15,28%	14,29%	15,07%	25,31%	19,05%	26,09%

En las elecciones generales de 1979 un total de 19 partidos presentaron sus candidaturas al Congreso de los Diputados de los cuales dos, PCE y PSOE (Histórico), no presentaron a ninguna mujer como candidata. La Coalición

⁸ ELIZONDO LOPETEGI, A. *La presencia de las mujeres...*, p. 91.

⁹ LLERA, F. J. *Los vascos y la Política*. Bilbao: UPV-EHU, 1994, p. 28.

¹⁰ Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados en el BOE de 20 de mayo de 1977; BOE de 3 de febrero de 1979 y BOE de 27 de agosto de 1982. Los partidos políticos que presentaron candidaturas en las tres elecciones vascas los hemos agrupado en las siguientes categorías ideológicas: Partidos de Derecha: P Proverista, AP, FE de las JONS, GU, PC, UN, ULE, Coalición Electoral: AP; PDP; PDL; UCD, SE; Partidos de Centro: EAJ-PNV, UCD, CDS, DCV-EKD, DIV-UFA; Partidos de Izquierda: PCE-EPK, PSV-ESB, PSDE, PSP, FDI, PSE, Independiente EE, FUT, PSOE (Renovado), ANV, EAT (Vizcaya y Guipúzcoa), Montejurra-Federalismo-Autogestión, ORT, PCT, EMK-OIC, LCR-LKI, UFV, HB, PTE, IRE, LC, CUC, UCE, ESEI.

EMK-OIC fue la agrupación política que más mujeres incluyó en sus listas de las tres provincias vascas, seguida por la Organización Revolucionaria de los Trabajadores con un total de cinco candidatas. Los tres bloques ideológicos aumentaron la presencia de mujeres en sus candidaturas.

Por último, en las elecciones generales celebradas en 1982 la única formación política que no presentó a ninguna mujer como candidata fue Unidad Comunista. Las formaciones comunistas Unificación Comunista de España (UCE) y el Movimiento Komunista de Euskadi (EMK) presentaron cada una un total de 10 candidatas al Congreso de los Diputados.

En estas nuevas elecciones, la participación de las mujeres en las candidaturas creció de manera ostensible en todas las opciones políticas. Es necesario destacar que en estas elecciones el bloque político que más candidatas presentó fue el de la derecha con un 26,9% seguido de la izquierda con un 25,31% mientras que la presencia de mujeres en las candidaturas de centro apenas supera el 19%.

La dimensión centralista-nacionalista nos muestra una participación muy diferente entre los dos bloques.

Cuadro 4: porcentaje de candidatas presentadas agrupadas por ideología política en 1977-1982¹¹

	Elecciones Generales 1977		Elecciones Generales 1979		Elecciones Generales 1982	
	Centralista	Nacionalistas	Centralista	Nacionalistas	Centralista	Nacionalistas
Hombres	84,73%	91,67%	83,27%	89,53%	73,49%	84,13%
Mujeres	15,27%	8,33%	16,73%	10,47%	26,51%	15,87%

¹¹ Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados en el *BOE*, de 20 de mayo de 1977; *BOE* de 3 de febrero de 1979 y *BOE* de 27 de agosto de 1982. Los partidos políticos que presentaron candidaturas en las tres elecciones vascas los hemos agrupado en las siguientes categorías ideológicas: Partidos Centralistas: PCE, P Proverista, AP, PSV-ESB, PSDE, FE de las JONS, PSP, FDI, PSE, DCV-EKD, UCD, FUT, PSOE (Renovado), EAT (Vizcaya y Guipúzcoa), Montejurra-Federalismo-Autogestión, Demócratas Independientes Vascos-Unión Foral para la Autonomía, GU, ORT, PCT, EMK-OIC, PCE-EPK, PC, LCR-LKI, PTE, UN, ULE, IRE, PST, LC, CUC, Coalición Electoral: AP; PDP; PDL; UCD, UCE, SE, UC, ESEI; Partidos Nacionalistas: EE, ANV, HB, EAJ-PNV, UFV, Independiente EE.

Como vemos, los dos bloques aumentan la presencia de mujeres en las tres elecciones aunque de manera muy desigual. En 1977 los nacionalistas presentaron en sus listas a un 7% menos de mujeres que el bloque centralista. En 1979 la diferencia es de seis puntos porcentuales mientras que en 1982 esta diferencia aumenta hasta situarse en 11 puntos porcentuales.

2. Las candidatas al Senado

Por otra parte, el porcentaje de candidatas para la Cámara Alta en las mencionadas elecciones será mucho más bajo. En 1979 se presentaron en España un total de 39 mujeres frente a 977 hombres, es decir un 3,99% de los candidatos fueron mujeres. Con respecto a la CAV, el porcentaje fue igual de bajo situándose en un 5,77% en 1977. En las elecciones de 1979 las mujeres ocuparon el 11,11% de las candidaturas mientras que en 1982 el número de mujeres candidatas al Senado español aumentó hasta un 14,13%.

En cuanto a las candidatas presentadas al Senado español comprobamos que la provincia que más candidatas aporta a las listas para el Senado es Álava en las tres elecciones mientras que Bizkaia y Gipuzkoa presentan un comportamiento desigual en cada una de las elecciones. En las listas guipuzcoanas al Senado de 1977 no figuró ninguna candidata mientras que en Bizkaia solo un 4,76% de los candidatos fueron mujeres. En las elecciones de 1979, Álava volvió a ser la provincia que más candidatas presentó al Senado 17,24%, por su parte, Bizkaia y Gipuzkoa aumentaron su porcentaje de candidatas aunque se mantuvieron muy por debajo de Gipuzkoa. En las elecciones generales celebradas en 1982, en las listas de Álava el porcentaje de mujeres fue de un 18,8% seguido por Bizkaia (13,33%) y Gipuzkoa con un 10,34% de mujeres.

3. Las candidatas al Parlamento Vasco

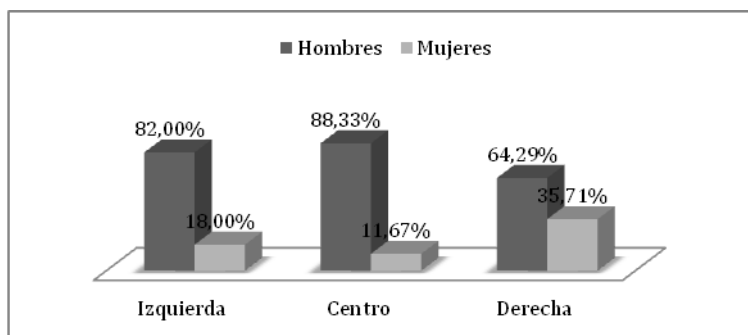
Por su parte, en las candidaturas presentadas para las elecciones autonómicas celebradas el 9 de marzo de 1980 el porcentaje de mujeres ascendió a un 20%¹² muy por encima de las presentadas un año antes para conseguir un escaño en el Congreso de los Diputados. Por territorios el porcentaje apenas varía, la provincia con más mujeres en sus candidaturas

¹² Fuente: elaboración propia, BOPV de 15 de febrero de 1980.

fue Bizkaia (21,94%) mientras que Gipuzkoa y Álava tuvieron una representación del 19,17% y 18,46% respectivamente.

En cuanto a la ideología política de los partidos que presentan candidatas en estas primeras elecciones vascas observamos un comportamiento muy diferente al de las elecciones generales anteriormente analizadas. En esta ocasión, los partidos de ideología de derecha presentaron en sus candidaturas un 35,71% por ciento de mujeres frente a los partidos de centro que apenas llegaron al 12% de candidatas femeninas. En estas elecciones, por primera vez un partido político presentó más candidatas que candidatos en sus listas, la formación Alianza Popular presentó un total de 61,67% mujeres candidatas frente a 38,33% de hombres. Por su parte, la Unión Comunista de España presentó en sus listas el 50% de candidatas.

Cuadro 6: porcentaje mujeres candidatas según ideología política en las elecciones al Parlamento Vasco 1980.



En cuanto a los partidos de ideología nacionalista vasca debemos destacar la no inclusión de mujeres en sus listas por parte de la formación Acción Nacionalista Vasca (ANV) y el bajo porcentaje de candidatas presentado por la formación Herri Batasuna (HB) con un porcentaje del 8,33%. Todo ello quedará reflejado en la diferencia porcentual del eje Nacionalista-Centralista en el que los nacionalistas presentan un 10,22% de mujeres mientras que los partidos centralistas presentan un 22,8% de mujeres en sus candidaturas.

El análisis de las candidaturas no muestra como la presencia de candidatas en las listas aumenta de forma sostenida a lo largo del periodo analizado. Hemos comprobado que los partidos con menores expectativas de voto fueron los que más candidatas incluyeron en las listas. Por otra parte, los bloques ideológicos se comportaron de manera diferente en las elecciones generales y autonómicas. Es significativo el cambio de tendencia

experimentado a partir de 1980 cuando los partidos de ideología de derechas aumentan la presencia de las mujeres en las candidaturas de una forma muy significativa. En cuanto al comportamiento del eje ideológico centrista-nacionalista, éste mantiene una continuidad a lo largo de las cuatro elecciones analizadas. El bloque nacionalista presenta un menor número de candidatas en todas las citas electorales analizadas.

II. RESULTADOS ELECTORALES Y ACCESO DE LAS MUJERES VASCAS A LAS INSTITUCIONES PARLAMENTARIAS

Como hemos visto hasta el momento, la incorporación de la mujer en las listas electorales fue aumentando de manera sostenida a lo largo del periodo 1977-1982, pero este aumento no se tradujo en un aumento de la presencia de mujeres en las cámaras españolas y vasca. En las elecciones celebradas el 15 de junio de 1977 solo un 6% de los escaños en el Congreso de los Diputados fueron ocupados por diputadas electas¹³, mientras que el porcentaje de candidatas fue de un 14,33%. En las siguientes elecciones celebradas en 1979 y 1982 el porcentaje de diputadas electas en España no varió situándose en el 6,3%¹⁴ mientras que las candidatas en 1979 fue de 15,11% y en 1982 se situó en el 24,62%. Por último, en la I Legislatura del Parlamento Vasco 1980-1984, el porcentaje de parlamentarias se situó en un 6,1% y el porcentaje de candidatas fue de un 20,19%.

Este desfase entre candidaturas y parlamentarias electas lo podemos explicar analizando la posición que ocupan estas mujeres en las candidaturas¹⁵ y los resultados electorales obtenidos por las diferentes formaciones políticas.

A lo largo de nuestro análisis, hemos podido observar como el número de candidatas situadas en los primeros puestos de las listas electorales es muy reducido. En las elecciones de 1977 ninguna mujer encabezó una lista electoral. En Álava de las 15 listas presentadas solo 6 tuvieron en sus

¹³ SEVILLA, J. (dir.) *Las mujeres Parlamentarias en la Legislatura...*, p. 60.

¹⁴ ELIZONDO LOPETEGI, A., *La presencia de las mujeres en los partidos políticos en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Vitoria-Gazteiz: Eusko Jaurilaritza-Gobierno Vasco, 1999, p. 69.

¹⁵ ROIG I BERENGUER, R. M., "Las mujeres candidatas al Congreso de los Diputados en España (1979-2000)," *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* 55, pp. 163-172.

primeros puestos a mujeres¹⁶. En Gipuzkoa solo dos formaciones políticas presentaron a mujeres en la primera mitad de sus listas y en Bizkaia de las 14 listas presentadas solo 5 contaron con la presencia de mujeres en su primera mitad.

En las elecciones celebradas en 1979, dos mujeres fueron cabeza de lista de dos formaciones políticas. Por una parte, el Partido Proverista tuvo como cabeza de lista por Bizkaia a Irene Rueda Herce y, por otra parte, la coalición EMK-OIC presentó a María Rosario Olivares Chertudi como cabeza de lista de su formación en Bizkaia¹⁷. En cuanto a los puestos ocupados en las listas en Álava solo dos formaciones incluyeron a mujeres en la primera mitad de sus listas. Bizkaia y Gipuzkoa también tuvieron un número muy reducido de candidatas en la primera mitad de sus listas.

En las elecciones de 1982 en Álava se presentaron dos mujeres como cabeza de lista, Rosaura Marquinez Ruiz de Gauna (LC) e Isabel Acebes Sainz (UCE). En Gipuzkoa solo una formación política presentó a una mujer como cabeza de lista, María Iziar Álvarez Ulacia (UCE). En Bizkaia, por su parte, se presentaron como cabezas de lista María Rosario Olivares Chertudi (EMK) y Pilar Ibarra Bergué (FN)¹⁸.

Por último, en las listas electorales presentadas el 15 de febrero de 1980 con las candidaturas al Parlamento Vasco solo dos formaciones presentaron a mujeres como cabezas de lista. El partido político EMK presentó a María Rosario Olivares como cabeza de lista por Bizkaia mientras que el PST (Partido Socialista de los Trabajadores) presentó a María Olatz Ibáñez de Aldecoa Eguileor como su cabeza de lista para esta misma provincia.

Ninguna de las mujeres que encabezaron una candidatura obtuvieron los votos suficientes para lograr un escaño en el Congreso de los Diputados ni en el Parlamento Vasco.

Por otra parte, hemos podido constatar como las listas más votadas en las distintas elecciones analizadas fueron las que menos candidatas presentaron en sus listas.

¹⁶ BOE de 20 de mayo de 1977.

¹⁷ BOE de 3 de febrero de 1979.

¹⁸ BOE de 27 de agosto de 1982.

Cuadro 7. Partidos políticos que obtuvieron escaño en las elecciones de 1977-1982 y el porcentaje de candidatas que presentaron

Partidos	1977 (candidatas 14,33%)		1979 (candidatas 15,11%)		1982 (candidatas 24,62%)		1980 (candidatas 20%)	
	% Votos	% candidatas	% votos	% candidatas	% votos	% candidatas	% votos	% candidatas
EAJ-PNV	29,80	12,50	27,57	9,52	31,73	9,52	38,10	13,33
PSE-PSOE	26,48	13,64	19,05	8,70	29,16	14,29	14,21	10,00
UCD	12,81	14,29	16,88	19,50			8,52	10
Coalición: AP, PDP, APL, UCD					11,64	9,52		
AP	7,11	14,29					4,77	61,67
EE	6,80	8,33	9,02	9,35	7,69	23,81	9,82	13,33
HB			14,99	4,35	14,71	14,29	16,55	8,33
PCE-EPK							4,02	16,67

Como hemos podido apreciar, la incorporación de la mujer a los parlamentos estuvo determinada en primer lugar por los partidos políticos. Éstos junto a la “maquinaria electoral, las dificultades para la entrada de la militancia femenina en el aparato de las formaciones políticas y la propia legislación electoral, que delegaba en las direcciones de los partidos políticos, controladas por hombres, la designación de los candidatos”¹⁹ obstaculizaron el acceso de las mujeres a las instituciones parlamentarias.

Por otra parte, según varios autores, la inclusión de mujeres en las listas electorales no respondió a una intención real de incorporar a la mujer a las instituciones parlamentarias, si no que se trató una estrategia electoralista para captar el voto de las mujeres²⁰. Así pues, la presencia de mujeres es mayor en partidos políticos con menos posibilidades de conseguir los votos

¹⁹ GIMÉNEZ MARTÍNEZ, M. Á. “Renovación y continuidad de la élite política española durante la transición democrática: el caso de las Cortes Constituyentes (1977-1979) en *Historia Constitucional*, n.º 15, 2014, p. 259.

²⁰ Edurne Uriarte señala que “Algunos de estos análisis han destacado la utilización electoralista de las candidatas a las que se tendería a colocar en número significativo en las listas, pero en muchas ocasiones en posiciones con pocas posibilidades de resultar elegidas”; en URIARTE, E. “Las mujeres en las élites políticas” en URIARTE, E.; ELIZONDO, A. (coord.) *Mujeres en política: análisis y práctica*. Barcelona: Ariel, 1997, p. 64; VALIENTE, C.; RAMIRO, L.; MORALES, L. “Mujeres en el Parlamento: un análisis de las desigualdades...”, p. 187.

suficientes para formar parte de las instituciones parlamentarias. Por ello, es significativo, además, el número de mujeres en las candidaturas de partidos de derechas y centro estatales con pocas posibilidades de conseguir representación o el caso de los partidos de izquierda con menos votos.

Asimismo, los partidos de ideología nacionalista presentaron un número de candidatas inferior a la media. A pesar de ello, el partido Nacionalista Vasco fue el partido político de la CAV que más mujeres tuvo como parlamentarias entre 1977-1982. Esto fue debido a las candidatas nacionalistas obtuvieron mejores puestos en las listas electorales y a los buenos resultado obtenidos por el EAJ-PNV en las elecciones. De esta manera, en las elecciones Generales de 1977 y 1979 las mujeres nacionalistas no obtuvieron ningún escaño, pero en las elecciones autonómicas de 1980 las parlamentarias del EAJ-PNV supusieron un 16% frente a un 84%²¹ de parlamentarios del mismo partido. En las elecciones generales de 1982 solo una mujer fue elegida diputada por el EAJ-PNV frente siete diputados del mismo partido.

III. LAS MUJERES VASCAS EN LAS INSTITUCIONES PARLAMENTARIAS

Como ya hemos mencionado, el acceso de las mujeres a las instituciones políticas fue especialmente complicado en estos primeros años de democracia. A pesar de esto, nueve mujeres vascas consiguieron su puesto dentro de las tres instituciones analizadas: Congreso de los Diputados, Senado y Parlamento Vasco entre 1977 y 1982.

Cuadro 8. Mujeres parlamentarias vascas 1977-1982²²

Apellidos Nombre	Partido	N.º en la Candidatura	Accedió directamente	Presencia en las Cámaras
Aizpurua Egaña, Itziar	HB	5º	No	P V 1980; PV 1984; PV 1994; CD 1986; CD 1989
Amunarriz Olano, Begoña	EAJ-PNV	5º	Si	PV 1980; PV 1984
Bereciartua Arriaran, Ana	EAJ-PNV, EA	9º	Si	PV 1980; PV 1984; PV 1986

²¹ Parlamento Vasco www.legebiltzarra.eus.

²² Congreso de los Diputados www.congreso.es; Senado www.senado.es; Parlamento Vasco www.legebiltzarra.eus.

Boneta Piedra, Inmaculada	EAJ-PNV, EA	8º	Si	PV 1980; PV 1984; PV 1986; SDA 1995; SDA 2001
Gorroño Arrizabalaga, Ana	EAJ-PNV	4º	Si	CD 1982
Lafuente Orive, María Josefa	UCD, PP	3º	No	CD 1979; PV 1984; PV 1994; PV 1998; PV 2001; PV 2005
Sáez de Olazagoitia, María Teresa	EAJ-PNV	6ª	Si	PV 1980
Urcelay y López de las Heras María Lucía	PSE	3ª	Si	S 1982; S 1986
Villación Peñalosa, Mercedes	EAJ-PNV, EA	2ª	No	CD 1982; PV 1986

A lo largo de las tres legislaturas analizadas solo tres mujeres ocuparon escaño en el Congreso de los Diputados: María Josefa Lafuente Orive (UCD), María Mercedes Villacián Peñalosa (PNV) y Ana Gorroño Arrizabalaga (PNV). En cuanto al Senado, durante este periodo solo María Lucía Urcelay y López de las Heras (PSE-PSOE) ocupó un escaño en la Cámara Alta en la III Legislatura. Por último, en el Parlamento Vasco durante su I Legislatura cinco mujeres fueron parlamentarias: Itziar Aizpurúa Egaña (HB), Begoña Amunarriz Olano (EAJ-PNV), Ana Bereciartua Arriaran (EAJ-PNV), Inmaculada Boneta y Piedra (EAJ-PNV) y María Teresa Sáez de Olazagoitia (EAJ-PNV).

De las nueve mujeres parlamentarias sólo cuatro permanecieron en las instituciones políticas más de dos legislaturas mientras que el resto fueron, durante un breve periodo de tiempo, parlamentarias.

Para analizar el trabajo en los diferentes parlamentos de estas mujeres vamos a analizar las comisiones y las intervenciones que tuvieron durante el periodo que fueron parlamentarias. Ninguna parlamentaria vasca estuvo en la Legislatura Constituyente (1977). En la I Legislatura, el 9 de abril de 1980, Mará Josefa Lafuente Orive obtuvo su acta de diputada al sustituir a Jesús María Viana en el Congreso de los Diputados. Durante los dos años como diputada Lafuente fue vocal de cuatro comisiones (Comisión de Interior, Comisión de Política Social y de Empleo, Comisión de Control Parlamentario sobre RTVE y Comisión Especial para el Estudio de los Problemas de la Tercera Edad) y vocal de la Diputación Permanente. Sus intervenciones en el Congreso de los Diputados fueron tres, de apenas relevancia²³.

²³ Congreso de los Diputados www.congreso.es.

En esta misma Cámara, en la II Legislatura, dos mujeres vascas del EAJ-PNV ocuparon un escaño en el Congreso de los Diputados. Mercedes Villacián Peñalosa²⁴ ocupó su escaño el 11 de julio de 1983 cuando sustituyó al diputado Juan María Ollora Ochoa de Aspuru. Fue vocal en cinco comisiones parlamentarias: Comisión de Educación y Cultura, Comisión de Control Parlamentario sobre RTVE, Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca, Comisión de Investigación para la financiación de Partidos Políticos y Comisión Especial de Estudio situación de la Agencia “EFE” y tuvo numerosas intervenciones. Por su parte, Ana Gorroño Arrizabalaga²⁵ participó en cuatro comisiones: Comisión de Política Social y de Empleo, Comisión de Peticiones, Comisión del Defensor del Pueblo y Comisión de Estudio de la fecundación “in vitro” e inseminación artificial. También intervino en numerosas ocasiones en la cámara baja.

Durante este periodo de tiempo, solo una mujer vasca accedió al Senado español. María Lucia Urcelay²⁶ (PSE-PSOE) fue senadora en la II y III Legislatura. Durante la II Legislatura fue Secretaria 2ª de la mesa del Senado y miembro de la Diputación Permanente de la Cámara Baja. También fue Vicepresidenta 1ª de la comisión Especial de Investigación para el Estudio de las Causas y Consecuencia de la Inundaciones en el Norte de España y vocal de la Comisión de Educación, Universidades, Investigación, vocal de la Comisión de Relaciones con el Defensor del Pueblo y de los Derechos Humanos y Vocal de la Comisión Especial sobre el Tráfico y Consumo de Drogas en España.

En el Parlamento Vasco fueron elegidas cinco parlamentarias²⁷ en la I Legislatura. Dos de ellas, María Teresa Sáez Olazagoitia (EAJ-PNV) e Itziar Aizpurua (HB) no tuvieron ninguna intervención en el Parlamento Vasco. Sáez de Olazagoitia perteneció como vocal a tres comisiones: Comisión de Trabajo y Bienestar Social, Comisión de Suplicatorios y Comisión Conjunta II y IV. No tuvo ninguna intervención en el Parlamento Vasco y cesó en su cargo el 4 de abril de 1981. Itziar Aizpurua parlamentaria de HB tomó posesión de su cargo el 22 de diciembre de 1982 al sustituir a Iñaki Esnaola como parlamentario. Siguiendo las directrices de su partido no participó en la vida parlamentaria ni se integró en ninguna comisión.

²⁴ Congreso de los Diputados www.congreso.es.

²⁵ Congreso de los Diputados www.congreso.es.

²⁶ Senado www.senado.es.

²⁷ Parlamento Vasco www.legebiltzarra.eus.

Por su parte, las tres parlamentarias más activas en esta I Legislatura fueron: Begoña Amunarriz (EAJ-PNV), Ana Bereciartua (EAJ-PNV) e Inmaculada Boneta (EAJ-PNV). Begoña Amunarriz fue vocal en 5 comisiones: Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos; Comisión de Educación y Cultura; Comisión de Derechos Humanos; Comisión de Suplicatorios; Comisión Conjunta IV y V. Amunarriz participó activamente tanto en las comisiones como en los debates en el Pleno del Parlamento. Dentro de la Comisión de derechos Humanos consiguió que se crease una subcomisión sobre la mujer para poder así iniciar los primeros trabajos de análisis de la situación de la mujer en el País Vasco. De esta manera, el parlamento Vasco encargó la confección de un estudio para confeccionar un Libro Blanco sobre la mujer. También fue muy activa en la comisión de Educación y Cultura en la que abordó la problemática de la discriminación sexual en la educación y abogó por mejorar la enseñanza del Euskera.

Por su parte, Ana Bereciartua fue vocal de cinco comisiones: Comisión de Educación y Cultura; Comisión de Trabajo y Bienestar Social; Comisión de Derechos Humanos; Comisión Conjunta II y V y Comisión Conjunta IV y V. Destacó su trabajo dentro de la Comisión de Trabajo y Bienestar Social en la que se debatió el proyecto de Ley de Servicios Sociales y en la Comisión de Derechos Humanos donde también participó en la subcomisión de la Mujer.

Por último, Inmaculada Boneta ocupó el cargo de Vicepresidenta Primera de la Mesa del Parlamento, Vicepresidenta Primera de la Comisión de Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno, Presidenta de la Comisión Especial de Conservación, Modificación y Desarrollo del Derecho Civil, Foral y Especial, Vicepresidenta en la Comisión de Peticiones y Vocal en la Comisión de Educación y Cultura, Comisión de Suplicatorios, Comisión de Seguimiento y Control de los Medios de Comunicación Públicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco y en la Comisión Conjunta IV y V.

Como hemos podido observar solo Inmaculada Boneta y María Urcelay ocuparon cargos de relevancia en los Parlamentos a los que pertenecieron.

En cuanto a las comisiones en las que estuvieron podemos afirmar que la mayoría estuvieron en la órbita del bienestar social, la educación y los medios de comunicación. La única mujer que participó en Comisiones de más peso fue Inmaculada Boneta.

Comisiones	Congreso	Senado	Parlamento Vasco
Funcionamiento Interno de la Cámara	0	0	1
Economía	1	0	2
Educación y Cultura	1	1	3
Bienestar Social	6	4	7
Instituciones e Interior	2	0	1
Control Medios de Comunicación	3	0	1

El peso de las parlamentarias fue pequeño. En la clasificación de M. Rush estarían entre los *backbenchers* y pocas entre los *frontbenchers*²⁸, es decir, ocuparon lugares de menor relevancia en la Cámara y en los grupos parlamentarios.

IV. CONCLUSIONES

Como hemos podido apreciar, el proceso de inserción de la mujer dentro de las instituciones parlamentarias estuvo determinado, en primer lugar, por los partidos políticos. La inclusión de las mujeres dentro de las candidaturas no supuso el acceso de estas a los parlamentos. Las confecciones de las listas estuvieron marcadas por un carácter inclusivo con fines electoralistas. Los puestos que ocuparon estas mujeres en las candidaturas convirtieron su participación, en la mayoría de los casos, en algo anecdótico.

Por otra parte, la ideología de los partidos políticos no determinó la mayor o menor inclusión de las mujeres. Los porcentajes presentados nos hablan de un comportamiento diferente dependiendo de las opciones de obtener un escaño, es decir, a mayor opciones menos mujeres y viceversa. En el caso de los partidos nacionalistas debemos destacar el escaso porcentaje de mujeres en sus candidaturas. A pesar de ello, podemos decir que el único partido que posiciono a sus candidatas en las listas para que ocupasen un escaño fue el

²⁸ RUSH, M. *The Role of the Member of Parliament since 1868. From Gentlemen to Players*. Oxford: Oxford University Press, 2001, pp. 150 y ss.

EAJ-PNV. Si bien es cierto que en la I Legislatura del parlamento Vasco hubo cinco parlamentarias estas supusieron solo el 8,3% del total de los parlamentarios.

A partir de las elecciones de 1979 las mujeres vascas tuvieron una presencia efectiva en los parlamentos. Su trabajo parlamentario nos releva que apenas tuvieron acceso a los puestos de relevancia en los órganos internos de las Cámaras. Por otra parte, su trabajo parlamentario se centró, en la mayoría de los casos, en las temáticas que el Régimen Franquista denominada “propias de las mujeres”: Bienestar Social, Educación, Cultura y Mujer. Esto no quiere decir que su trabajo fuese menos relevante sino que no muestra el “techo de cristal” que se encontraron estas mujeres a la hora de acceder a cargos o competencias más relevantes.

BIBLIOGRAFÍA

- BARBADILLO GRIÑAN, P.; JUSTE ORTEGA, M. G.; RAMÍREZ MAYORAL, A. “La mujer en el Congreso de los Diputados. Análisis de la Participación en las candidaturas electorales” en *Reis*, n.º 52, 1990, pp. 101-135.
- ELIZONDO LOPETEGI, A. *La presencia de las mujeres en los partidos políticos de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Eusko Jaurlaritza, 1999.
- GIMÉNEZ MARTÍNEZ, M. Á. “Renovación y continuidad de la élite política española durante la transición democrática: el caso de las Cortes Constituyentes (1977-1979)” en *Historia Constitucional*, n.º 15, 2014.
- JORDANA FUENTES, M. L. “La participación política de la mujer en España” en *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, n.º 299, 1977, pp. 137-159.
- LLERA, F. J. *Los vascos y la Política*. Bilbao: UPV-EHU, 1994.
- MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, E.; ELIZONDO LOPETEGI, A. “Participación política de las mujeres: Presencias y Ausencias en la política Vasca” en *Vasconia*, n.º 35, 2006, pp. 491-502.
- NASH, M. *Mujeres en el mundo. Historia, retos y movimientos*. Madrid: Alianza Editorial, 2005.
- ONAINDIA MARTÍNEZ, A. “Introducción a la prosopografía de los parlamentarios del Partido Nacionalista Vasco (PNV). Parlamento Vasco I Legislatura (1980-1984)” en FERNÁNDEZ AMADOR, M.; MARTOS CONTRERAS, E.; NAVARRO PÉREZ, L. C.; QUIROSA-CHEYROZE MUÑOZ, R. *VI Congreso Internacional historia de la Transición en*

España, Almería 16 al 18 de junio 2015. Almería: Universidad de Almería, 2015, pp. 213-231.

- ROIG I BERENGUER, R. M. “La participación de la dona en l’elit política parlamentàries: les Corts Valencianes i el Parlament de Catalunya (1980-2000)” en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 13, 2002, pp. 231-246.
- ROIG I BERENGUER, R. M. “Las mujeres candidatas al Congreso de los Diputados de España (1979-1977)” en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 2006, n.º 57, p. 163.
- RUSH, M. *The Role of the Member of Parliament since 1868. From Gentlemen to Players*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- SEVILLA, J. (dir.) *Las mujeres Parlamentarias en la Legislatura Constituyente*. Madrid: Cortes Generales, Ministerio de la Presidencia, 2006.
- SEVILLA, J. (dir.) *Las parlamentarias en la I Legislatura. Cortes Generales (1979-1982)*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2010.
- URIARTE, E.; ELIZONDO, A. (coord.) *Mujeres en política: análisis y práctica*. Barcelona: Ariel, 1997.
- VALIENTE, C.; RAMIRO, L.; MORALES, L. “Mujeres en el Parlamento: un análisis de las desigualdades en el Congreso de los Diputados” en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 121, 2003, pp. 179-208.

“TWO MISSED PROMISES. THE FRENCH AND ITALIAN ANTI-PARLIAMENTARISM IN THE LATE 19TH CENTURY”

SARA TROVALUSCI*

Università degli Studi di Urbino Carlo Bo' (UNIURB)

Anti-parliamentarianism, intended as complaint about, aversion to and rejection of the parliamentary practice and system, thrives in France and in Italy in the late 19th century. Only a few years after the foundation of the Italian Parliamentary Monarchy and the Third French Republic a mounting criticism is directed against the representative institution. Parliament is accused of being unable to mediate between the center and the peripheral areas and of failing to respond to the democratization of society.

This demeaning picture of the elected assembly is an attack on the legitimate premises established at the time of the founding of the new political institution. As an assembly of mentors selected by free elections, parliament pictures itself as the highest expression of the moral renewal ensuring a new political practice, thanks to its concepts of freedom, modernity, progress and secularity. Both in Italy and in France what stands out from the examination of the parliamentary acts and from the analysis of the coeval political journalism is the task that the elected bodies assign themselves: the idea of a specific *promise*, namely the promise of a new and sound national grandeur.

* Brief curriculum: PhD student in “Contemporary History and comparative cultures” at “Università degli studi di Urbino Carlo Bo’” and L’Université d’Orleans (international co-tutoring dissertation). International Degree in “Historical Sciences” obtained on 17th July 2014 with honors at “L’Università la Sapienza” in Rome.

In both cases, such mythopoetic narration does not hold together. Few years after the emergence of the new trend, several political and financial scandals overwhelm the parliament and drastically change its public image. Starting from the second half of the 1870s, a heated debate grows in both nations, as a result of the conflict between the representation and the reality of the parliamentary system, carried on by several intellectuals, political scientists, legal experts, psychiatrists and, obviously, reporters¹.

The growth of antiparliamentarianism is mainly due to the role played by the national press. The latter is responsible for turning a minority position into a widespread feeling.

Here, we take into consideration the response of the press to two episodes: the “affaire Wilson” blown up in France in 1887, and the Banca Romana scandal in 1892. In both cases² the press shared the concern with the evils of parliamentarianism, viewing the scandals as “a field of observation for the theories of political crime”³.

¹ On the Italian anti-parliamentarianism of the late century see Cuomo, E. *Il sistema parlamentare e i suoi critici 1870-1900*. Napoli: Arte tipografica., 1974; Id. *Critica e crisi del parlamentarismo (1870-1900)*. Torino: UTET, 1996; Frosini, T. E. *L'antiparlamentarismo e i suoi interpreti*. Conference holds on “Days of laws and constitutional history” «Atelier 4 luglio G. G. Florida». Teramo University; Mangoni, L. *Una crisi fine secolo. La cultura italiana e la Francia fra Otto e Novecento*. Torino: Einaudi, 1985; Banti, A. M. “Retoriche e idiomi: l'antiparlamentarismo nell'Italia di fine Ottocento”. *Storica* (1995, n° 3); on the French antiparliamentarianism Defrasne, J. *L'antiparlementarisme en France*. Paris, Presses Universitaires de France, 1990; Mayeur, J. M. *La vie politique sous la Troisième République*. Evreux: Édition du Seul, 1984; Girardet, R. *Le nationalisme française 1871-1914*. Paris: Éditions Armand Colin, 1966; Joly, B. *Déroulède L'inventeur du nationalisme française*. Paris: Perrin Editeur, 1998; Roussellier, N. *Le Parlement de l'éloquence*. Paris: Presses de ScPo, 1997; Rudelle, O. *La République absolue: aux origines de l'instabilité constitutionnelle de la France républicaine 1870-1889*. Paris: Publications de la Sorbonne, 1982. Sternhell, Z. *La Droite Révolutionnaire. 1885-1914*. Paris: Gallimard, 1997; Digeon C. *La crise allemande de la pensée française 1870-1914*. Paris: Presse Universitaire de France, 1992.

² Clearly, we need to consider some differences: on the contrary of Italy, the France of the late 1800s is a consolidated nation, a well-known reality that has already seen the rise and fall of two republics, that has experienced the Revolution, that is an endeavor for the national identity, and where, since 1848 there is the universal suffrage for men. Besides, the literacy rate and the printing distribution are not comparable to the Italian one.

³ Mangoni, L. *Una crisi fine secolo...*, p. 159.

In conclusion, we can think about the deviations of the antiparliamentary politics in the late century: when the institutions were delegitimized by several parts and a division occurred between the country and the political institutions, increasingly more people asked for a rehabilitation of the authorities. A more authoritarian premiership was called forth in order to fight the weakness of the liberal system.

This plea for strong authorities didn't go unheard in Italy and in France, where two different figures like Francesco Crispi and general Boulanger were able to promote an authoritarian policy and to embody the image of "l'homme providentiel"⁴.

L'AFFAIRE WILSON

The effect that the scandal had on the public opinion had a lot to do with its connection to the army, "l'arche sainte de l'État", which, in the French imagination and in the representation that the Republicans had given of the new political trend, was, together with the school system, the real key to a faster and definitive national renewal. On October, 7th 1887, the press spreads disturbing news about the buying and selling of military awards, organized by Daniel Wilson, deputy of Indre-et-Loire and son-in-law of Jules Grévy, the President of the France Republic. The inquiry eventually reveals the involvement of a general of the army and several politicians in the trade of the "Legion of Honour" taking place in the Élysée Palace.

In most of the printed articles and comments, this incident lets us meditate on a disappointing and disturbing situation that concerns the whole nation:

Une déchirure vient de laisser apparaître le "progrès" de la maladie sociale. [...]. Le gendre du Président de la République est spécialement compromis, les noms qui passaient pour les plus intégrés sont accolés au sien chez la marchande d'honneur; [...] la machine semble brisée. Comment, en effet, une moralité sociale subsisterait-elle, lorsque les plus vils conquis, lorsque des Thibaudins quelconques, les plaisantins comme Lockroy, des gendre Wilson, des Savary ecc, ecc, ont franchi les degrés du

⁴ See Mangoni, L. *Una crisi fine secolo...*

pouvoir et qu'on y pratique, depuis des années, le grand et le petit chantage. [...] Le spectacle est plus triste qu'une défaite sanglante⁵.

The traffic of military awards is considered "un triste produit de l'état de pourriture générale et républicaine au milieu de laquelle nous vivons"⁶ and the scandal becomes revealing of the lowering of the moral life of the nation. On November 9th, the reporter Albert Depit claims in an article with the explicit title "L'honneur et l'argent": "Nous tolérons depuis 15 ans ce qui est intolérable. Le respect, l'adulation vont à l'argent et ne vont qu'à l'argent"⁷, whereas Jules Cornély writes about the Republic of opportunists: "Montrez-moi un autre régime sous lequel une pareille démoralisation ait été générale et acceptée et alors votre République pourra relever la tête et se comparer à autrui"⁸. As "L'Echo de Paris" puts it:

Malgré tous les enregistrements de l'histoire et en dépit des sages avis de ceux qui se souviennent et de ceux qui prévoient, il est certain qu'en ce moment là la démocratie française subit une crise [...] et elle est prête à tomber, panée et sans force⁹.

Therefore for a part of public opinion "Il ne s'agit plus de déclarer qu'il y a quelque chose de pourri en France mais de se demander s'il y reste encore quelque chose de sain et propre. Tout cela est lamentable"¹⁰.

On October, 10th 1887, "Le Matin" states: "La République, c'est le règne de l'égalité et du devouemenet et du désintéterssement. On a substiuté à cette formule, cette autre formule: la République est une ferme qui doit nurrir tous les républicains [...]." Addressing the deputies, the reporter concludes:

Vous n'avait pensé qu'à une chose: aux places, aux fonctions, aux faveurs, à l'argent. Eh bien! Cet état social que vous avez créé, en voilà les fruits. Savez-vous quelle différence il y avait entre la maison Limouzin and C° et l'un de vos ministères? Uniquement la différence qu'il y a entre une maison d'argent de change et une maison de coulisse. Vos ministères trafiquent ouvertement des fonctions officielles, distribuent les places, les

⁵ *Détraque*, on "La Croix", October, 11th 1887.

⁶ E. B. *Un scandal*, on "Le Gaulois", October, 8th 1887.

⁷ Delpit, A., *L'honneur et l'argent*, on "Le Gaulois", October, 9th 1887.

⁸ Cornély, J., *Les dessous*, in "Le Gaulois", October, 11th 1887.

⁹ Lepelletier, E., *L'Allouette*, on "L'Echo de Paris", October, 9th 1887.

¹⁰ E. B. *Un scandal*...

chemins de fer, les écoles, les garnisons, comme les agents de change achètent des valeurs cotées [...]. Et bien! Il est moral que ce pays-ci soit mis à même de mesurer, à l'aide de ce scandale retentissant, la profondeur et l'étendue de la pourriture qui l'envahit. [...] ¹¹.

The ruling class was belittled because it was engaged in "la conquête des portefeuilles" and found guilty of having "transplanté l'orléandisme dans la République" ¹² revealing itself as a group "d'intrigants, de voleurs et de volés" ¹³, a bunch of "personnages parfaitement méprisables et tarés devenus des autorités officielles" ¹⁴.

I would like to point out two of the many analogies with the Italian case. The first one is the recurring address to the "honest men" who, in case of a deep crisis, should have stepped up and replaced the political figures presently in charge. The second one is the awareness of the weakness of parliamentarism, not only on a national, but on a European scale. In both cases, it seems that the articles that appeared in France at the end of 1887 are triggered by the same disappointment. On October, 11th 1887, "Le XIX^e Siècle" writes: "le gouvernement nécessaire aujourd'hui est le gouvernement des honnêtes gens" ¹⁵ and "La Lanterne" openly attacks "tout ce monde taré qui grouillait et grappillait autour de certains hommes politiques par trop coutumier des certaines affaires":

C'est de l'honnêteté gouvernementale qu'il s'agit. Il faut nettoyer ces "abords du pouvoir" envahis par une nuée d'aigrefins et d'aventurières, déshonorés par les compromission de quelques politiciens avides ou besogneux. C'est une œuvre de salubrité publique qui s'impose. Il faut assainir et purifier aussi bien les abords du Parlement que ceux des ministères [...]. Il y a une place de corruption ¹⁶.

Again, on October 1887, "Le Figaro" publishes a comment about the weakness that invalidates the parliamentary system, not only in France but "dans tout le monde":

¹¹ Cornély, J., *Joli monde* on "Le Matin", October, 10th 1887.

¹² Defrasne, J. *L'antiparlementarisme en France*, Paris: Presses Universitaires de France, 1990, pp. 34-35.

¹³ Calmette, G., *L'affaire Caffarell*, on "Le Figaro", October, 10th 1887.

¹⁴ E. B. *Un scandal...*

¹⁵ Portalis, A. E. *La partie de billard*, on "Le XIX^e Siècle", October, 11th 1887.

¹⁶ *Toute la verité*, on "La Lanterne", October, 11th 1887.

Notre temps est fécond en scandales. Les dernières semaine en ont vu éclater partout, dans tout le monde. Le monde parlementaire a ses suspects; le monde de la presse n'a pas été épargné. Les élus des conseils municipaux, ici et là, ont eu leurs fâcheuses aventures. L'armée, notre espoir suprême et notre suprême pensée, est mise sur la sellette, et qui sait si, sans l'entourage même du chef respecté de l'État, il n'y aura pas tel homme qui aura à se défendre? Le mal semble général [...]. Les fonctions politiques sont devenues, en un grand nombre de cas, pour un grand nombre de gens, un métier; la politique aide aux affaires, et les affaires mènent à la politique; Le régime parlementaire, tel que nous le pratiquons, dans toute sa beauté, est un admirable instrument pour cette corruption des esprits et des caractères; Et aux yeux et aux mains de ces hommes, la fonction politique n'est plus une charge, comme disait un mot admirable de la langue du passé: c'est un revenu, tellement indispensable à ceux qui le recherchent qu'il paraît légitime à leur conscience obscure plus que mauvaise!¹⁷

A disappointed public opinion, knowing that neither the Élysée Palace was exempt from the corruption, nor the army had been spared from the shady traffics of the ruling class, sometimes reached drastic conclusions¹⁸ and turned its attention to general Boulanger, who, despite several attacks by the press, walked away from the scandal unharmed. He, as a honest man and an army general with an uncompromising nationalism, appeared as the only one able to save the country from an unstoppable decline¹⁹.

¹⁷ Fauquier, H., *Politique et les Affaires*, on "Le Figaro", October, 10th 1887.

¹⁸ The reporter J. Cornély wrote: "Hier [...] pour la première fois de ma vie, je me suis demandé si la prise de la Bastille n'avait pas été, au fond, une bonne chose. [...]. Il a produit tout ce joli monde d'escrocs, de femmes galantes et d'imbéciles qui se prétend au mieux avec son gendre [...]. Nous ne pouvons plus y cacher notre linge sale."

¹⁹ See Garrigues, J. *Le Boulangisme*. Paris: Presses Universitaires de France, 1992; Id. Boulanger, ou la fabrique de l'homme providentiel. In: *Parlement[s], Revue d'histoire politique*. Paris: L'Harmattan. (n° 13) 2010/1; Dansette, A. *L'affaire Wilson et la chute du président Grévy*. Paris: Perrin Editeur, 1936.

THE BANCA ROMANA SCANDAL

At the end of 1892, the radical member Napoleone Colajanni, after receiving the papers concerning the 1889 inquiry on the state of the issuing banks of Italy (then quickly covered up), decides to speak up in parliament to make it known²⁰. Several deputies are involved in the scandal, and when, the year after, the Board of Enquiry, designated by the Chamber of Deputies, shows its results, the Prime Minister Giovanni Giolitti has to resign²¹. Even if some newspapers defend the government, many others contribute to its decline. Daily newspapers such as *Il Messaggero*, *“Il Corriere della Sera”*, *“L’opinione”*, *“Roma”*, *“L’Osservatorio Romano”* and *“La Fanfulla”* openly comment on the state of decline which the national policy is going through. They talk about a state of “moral anarchy”, about “many authoritative abusers”²². Ruggero Bonghi, a politician and famous philologist, writes on *“La Fanfulla”*:

L’unico criterio di ogni funzione pubblica nel Parlamento, nell’amministrazione civile, in quello persino della giustizia, diventa via via questo: che il deputato deve mantenersi il suo collegio e il ministero un seggio. [...]. Nei paesi tutti, in cui la morale non ponga alla politica i confini che non possa trasgredire, la politica degenera, e trae seco il paese alla rovina. Gli rompe, gli spezza le fibre del volere e del fare.²³

Also in Italy, this concern grows until it becomes supra-national; at the same time in France the famous Panama Scandal breaks out: for a part of the public opinion this proves that the decline of Parliamentarism is not confined to Italian politics.

On December, 24th 1892, *“L’Opinione”* issues the article *Parlamentarismo e Democrazia* looking over the Alpes:

²⁰ An investigation initiated by the Senate, first kept secret, then arrived in Parliament in 1892, revealed the existence of a big deficit and a movement of banknotes illegally issued by the bank, with an excess of 25 million Italian Lira. The institution was connected to several politicians and reporters, whose favors it assured, thanks to the extended loans.

²¹ For a brief reconstruction of events see Corradini, A. M. *Lo scandalo della Banca Romana*. Catania: Stampa diretta, 2011.

²² G. R., *Le banche di emissione*, on *“Il Corriere della Sera”*, Dicembre, 20th-21st 1892.

²³ Bonghi, R., *La donna e il risveglio morale*, on *“Fanfulla”*, November, 26th 1893.

Che cosa è ciò che succede in Francia? E' una crisi morale che può mutarsi in crisi politica? E' un vizio politico degenerato in vizio morale? [...] Ciò vuol dire che il governo parlamentare, così come si è svolto, così come fu inteso ed applicato, non ha corrisposto all'ideale che se ne aveva. Doveva essere il governo immune dai difetti di tutti gli altri, e nei difetti di tutti gli altri è caduto. La corruzione s'infiltra per i suoi rami e si espande come nei governi non parlamentari.²⁴

The press shares the feeling expressed by the academics: post-Risorgimento in Italy is below expectation in everything. In 1893, an anonymous senator writes on "L'Opinione" a long article titled *Che farà l'Italia?* in which he bitterly concludes:

Tutto era fede in quei primi anni che tennero dietro al 1860, tutto era abnegazione. La Patria era tutto e tutto cedeva a questo santo nome: non ambizioni personali, non partiti che non mirassero al vero bene del paese. Che differenza fra quei giorni e i nostri! Pare che siamo snaturati! Ora siamo entrati in un caos, ove tutto è buio e confusione; [...]²⁵.

Always in 1893, the historian Pasquale Villari publishes the pamphlet *Dove andiamo?*, given to the Members of Parliament to encourage them and the public opinion to think about the problem of the national moral framework. Villari brings into focus the reasons for the problems suffered by the whole system the young Italian State was founded on:

E' un gran pezzo che sentiamo da molti ripetere: il livello morale del nostro parlamento si va sempre più abbassando. Dove sono ora, senza parlare del Cavour, i D'Azeglio, la Marmora, i Ricasoli, i Lanza e moltissimi altri, che in Piemonte ed altrove onorarono il nome italiano? Chi legge le biografie, le lettere, gli scritti dei nostri martiri, dei promotori del nostro Risorgimento, e paragona tutto ciò al linguaggio, alle azioni di certi uomini politici che prevalgono oggi, deve credere che si tratti di due secoli, di due popoli, di due razze diverse. Come mai avviene dunque in Italia, che il dispotismo, ha prodotto gli eroi, e la libertà produca gli arruffoni? [...]²⁶.

Even "L'Osservatore Romano", the daily newspaper published in Vatican city, extends its considerations from the particular to the general, starting

²⁴ *Parlamentarismo e democrazia*, on "L'Opinione", December, 24th 1892.

²⁵ *Che farà ora l'Italia?*, on "L'Opinione", November, 29th-30th 1893.

²⁶ Villari, P., *Dove andiamo?* on "Nuova Antologia" XXCIII, series III, book 48, November, 1st 1893.

from the present moment of chaos and disappointment to express a deeper critique. Some weeks before the scandal, on its pages there was an open critique to the Italian policy, to the confusion of the established order, as a result of which the Italian state was experiencing an incoherent situation²⁷. On the 24th of December, it reiterates the same idea, strengthened by the events of the 20th of December:

Molti lamenti si vanno facendo dai liberali sulla evidente decadenza del parlamentarismo, divenuto non solo impotente per se stesso ad esercitare le funzioni che nei moderni regimi gli furono assegnate, ma causa altresì di abbassamento del principio di autorità, a motivo del discredito in cui cadde presso le popolazioni. [...]. Il governo parlamentare, quale oggi si pratica, è un meccanismo male organizzato, che non risponde al suo alto e difficile ufficio; e poi [...] il medesimo è stato deformato e guastato per l'invasione dei metodi rivoluzionari, e per essere il medesimo divenuto predominio quasi esclusivo degli elementi sociali e politici i meno atti a valutare equamente e proteggere i gravi interessi a lui affidati²⁸.

On November the 23rd the Board of Enquiry reports in Parliament on the status of the scandal. The newspapers write about "serious political and moral crimes", so "the public trust is disappointed, and we are talking about a national crisis and we should be prepared to the decline of Italy"²⁹.

Ma il deputato non deve essere un uomo compatito e verso il quale si procede con indulgenza; dev'essere uomo al di sopra di ogni sospetto, un uomo al quale con sicura coscienza si possa affidare l'altissimo ufficio di sentenziare inappellabilmente sull'operato del governo e del paese³⁰.

On November the 24th "Il Corriere della Sera" devotes its headline to a detailed description of the Chamber's meeting:

L'impressione odierna è delle più penose. Questa non è una caduta del ministero ma uno sfasciamento di tutta una situazione che, grave per se stessa, oggi diventa gravissima³¹.

²⁷ *La confusione politica* on "L'Opinione", December, 9th 1892.

²⁸ *Decadenza del liberalismo*, on "L'Opinione", December, 24th 1892.

²⁹ *La caduta del ministero*, on "Il Corriere della Sera", 25-26 novembre 1893.

³⁰ *Un dovere assoluto*, on "Il Messaggero", November, 23rd 1893.

³¹ On "Il Corriere della Sera", November, 23rd-24th 1893.

Also in Italy there is an address to the “honest men”, asking them to fight the corruption and find a definitive solution to the weakness of the system:

Intanto è bene che il grido d'allarme, già cominciato, risuoni e si ripeta dovunque; che ognuno compia il suo dovere, senza aspettare che altri lo compia per lui; che gli onesti escano dalla loro inazione, e si faccia capire al paese, che la presente situazione non è per sé disperata; ma che la nostra indolenza, questo eterno stare a guardare, come se si trattasse di altri; le nostre divisioni, i nostri rancori l'hanno veramente ridotta a questione d'essere o non essere. La concordia, l'abnegazione fecero l'Italia. Esse solo possono salvarla³².

The analysis of the press sources allows us to draw the following conclusion: both in Italy and in France the same language and paradigms have been used in order to analyze the mechanisms of national policy. The moral seems to be as follows: if a promise has been made, that promise has been broken³³.

CONCLUSIONS

In France, the Wilson scandal was only the beginning of a dark moment for the parliament: the wave of critiques that overwhelmed the deputies, the ministers and the most significant figures of the republic in 1887, supported the approval of general Boulanger, who, by proposing a review of the 1875 constitution and the abolition of the Senate, promised to raise again the fate of France by regaining Alsace Lorraine. In Italy, the Banca Romana scandal lured the dissatisfaction that, from the second half of the 1860s, several intellectuals and politicians expressed through an anti-parliamentary political journalism. The scandal had the effect not only to enrich the literature of the time, but also to give the leadership of the cabinet to Francesco Crispi for the

³² Villari, P. *Dove andiamo?...*

³³ On the contrary, the comparative analysis of political journalism highlights a deeper difference: the considerations of the French politicians and intellectuals who understood the weakness of the representative system and hoped for a change or for its elimination are not comparable to the Italian production of essays, novels, tales, that was not only earlier but also more relevant. In fact, we can talk about a real literature expressing Italian antiparliamentarianism. In these years, an innovative genre came into view: the antiparliamentary novel, whose motif was “the refusal of politics seen as the art of corruption and fraud”.

second time. His nomination was not fortuitous. Many people saw him as the strongman, the man of the Risorgimento, the patriot, able to stop the transformist policy of the parliament and to initiate a new season of a more vigorous domestic policy³⁴, by using drastic measures. Clearly, we cannot compare two different figures like general Boulanger and the statesman Francesco Crispi: the differences are too deep. We need to focus on the approval that the two men were able to gain, playing the role of the saviors of their country. The trust towards Crispi was the reflection of a deep disappointment with the parliament. In the same way, the dramatically growing support of the French general exiled in Clermont-Ferrand was the consequence of the dissatisfaction that both the working class and the intellectuals felt towards the opportunistic republicans in power. Jean François Sirinelli, in his work about the French right-wing, wrote: “Le général Boulanger n’avait qu’une qualité: il existait pour la satisfaction d’un électorat mécontent”³⁵. In a phase of risk for the national institution the two politicians were able to propose themselves as outsiders in contrast with the parliamentary assembly. They played the role of the “miraculous men”, and people believed in them as it happens in an age of social crisis. They personified a real “messianic illusion”³⁶.

In conclusion, the most interesting, and sadly prophetic, feature of antiparlamentarism is its refusal of politics together with its exponents. Historically, this had to do with the personification of politics, with the mythical picture of the leader and lastly with rising populism.

Recent studies and researches carried on by Italian scholars, such as Loris Zanatta and Paolo Pombeni³⁷, aim at a wider definition of these events, setting them free from a structuralist interpretation, allowing to expand the case study to incorporate different historical expressions in the same type. Pombeni identifies two kinds of populism: the first one wants to delegitimize the existing system, that is liberal constitutionalism *in toto*. The second one, more difficult to identify, by addressing the people, allows the

³⁴ See Duggan, C. *Costruire la nazione. Vita di Francesco Crispi*. Roma: Laterza, 2000; Levra, U. *Fare gli italiani. Memoria e celebrazione nel Risorgimento*. Torino: Comitato torinese dell’Istituto per la storia del Risorgimento, 1992.

³⁵ Sirinelli, J. F. (dir). *Les droites françaises. De la Révolution à nos jours*. Paris: Gallimard - Collection Folio Histoire, 1992, p. 336.

³⁶ Ferrero, G. *La reazione*. Torino: Einaudi. pp. 37-38.

³⁷ See Pombeni, P. *La ragione e la passione, Le forme della politica nell’Europa contemporanea*. Bologna: Il Mulino, 2010; Zanatta, L. *Il Populismo*. Roma: Carocci, 2013.

delegitimization of a political institution which has lost its representative power, without challenging the constitutional framework and the representative institutions. The policies of Crispi and Boulanger, even if different in many ways, can both fall under this type.

BIBLIOGRAPHY

1. Italian anti-parliamentarianism

- Asor Rosa, A. "La cultura". In: *Storia d'Italia*, vol. IV: *Dall'Unità ad oggi*. t. II. Turin: Einaudi, 1975.
- Banti, A. M. *La nazione del Risorgimento*. Turin: Einaudi, 2000.
- Id. *Storia della borghesia italiana*. Rome: Donzelli, 1996.
 - Id. "Retoriche e idiomi: l'antiparlamentarismo nell'Italia di fine Ottocento". In: *Storica*, n°3, 1995.
- Cammarano, F. *Il progresso moderato*. Bologna: Il Mulino, 1990.
- Id., *Storia politica dell'Italia liberale*. Rome: Laterza, 2011.
- Chabod, F. *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896*. Rome: Laterza, 1971.
- Constant, B. *Il dispotismo come perdita della politica*. In: Donzelli, Maria Pozzi, R. *Patologie della politica*. Rome: Donzelli, 2003.
- Corradini, A. M. *Lo scandalo della Banca Romana*. Catania: Stampa diretta, 2011.
- Cuomo, E. *Il sistema parlamentare e i suoi critici 1870-1900*. Naples: Arte tipografica, 1974.
- Gentile, E. *La Grande Italia*. Rome: Laterza, 2006.
- Id. *Le religioni della politica*. Rome: Laterza, 2007.
- Mangoni, L. *Una crisi fine secolo*. Turin: Einaudi, 1985.
- Romanelli, R. *L'Italia liberale (1861-1900)*. Bologna: Il Mulino, 1979.

2. French anti-parliamentarianism

- Charle, C. *Les élites de la République*. Paris: Fayard, 2006.
- D'Almeida, F. *La politique au naturel. Comportement des hommes politiques et représentations en France et en Italie du XIXe au XXIe siècle*. Paris: Collection de l'École française de Rome, n° 388. 2007;
- Dansette, A. *Les affaires de Panama*. Paris: Perrin Éditeur, 1934.
- Id., *L'affaire Wilson et la chute du président Grévy*. Paris: Perrin Éditeur, 1936.

- Defrasne, J. *L'antiparlementarisme en France*. Paris: Presses Universitaires de France, 1990.
- Digeon, C. *La crise allemande de la pensée française 1870-1914*. Paris: Presse Universitaire de France, 1992.
- Garrigues, J. *Les scandales de la République, De Panama à l'affaire Elf*. Paris: Éditions Robert Laffont, 2004.
- Girardet, R. *Le nationalisme française, 1871-1914*. Paris: Éditions Armand Colin, 1966.
- Halevy, D. *La fin des notables*. Paris: Éditions André Sauret, 1930.
- Joly, B. *Déroulède L'inventeur du nationalisme française*. Paris: Perrin Éditeur, 1998.
- L'éloquence politique. En France et en Italie de 1870 à nos jours*, Actes du colloque tenu à Nanterre les 9 et 10 octobre 1998, École française de Rome, coll. "Collection de l'École française de Rome" (n° 292).
- Mayeur, J. M. *Nouvelle Histoire de la France contemporaine, tome 10: Les Débuts de la troisième République, 1871-1898*. Paris: Éditions du Seuil, 1973.
- Id., *La vie politique sous la Troisième République*. Evreux: Édition du Seul, 1984.
- Nicolet, C. *L'idée républicaine en France (1789-1924)*. Paris: Gallimard, 1982.
- Norra, P. *Présent Nation Mémoire*. Bibliothèque des Histoires. Paris: Gallimard, 2011.
- Roussellier, N. *Le Parlement de l'éloquence*. Paris: Presses de ScPo, 1997.
- Rudelle, O. *La République absolue: aux origines de l'instabilité constitutionnelle de la France républicaine, 1870-1889*. Paris: Publications de la Sorbonne, 1982.

3. *George Boulanger*

- Garrigues, J. *Le Boulangisme*. Paris: Presses Universitaires de France, 1992.
- Id., *Les grands discours parlementaires de la Troisième République*. Paris: Armand Colin. Collection d'histoire parlementaire, 2006.
- Id. "Boulanger, ou la fabrique de l'homme providentiel". In: *Parlement[s], Revue d'histoire politique*. Paris: L'Harmattan (n° 13) 2010/1.
- Néré J. *Le Boulangisme et la presse*. Paris: Armand Colin, 1964.
- Rémond, R. *Les droites en France*. Paris: Aubier, 1982.
- Sirinelli, J. F. (dir.). *Les droites françaises. De la Révolution à nos jours*. Paris: Gallimard-Collection Folio Histoire, 1992.
- Sternhell, Z. *La Droite Révolutionnaire, 1885-1914*. Paris: Gallimard, 1997.

4. Francesco Crispi

- Adorni, D. *Francesco Crispi: un progetto di governo*. Firenze: Leo S. Olschki, 1999.
- Id. *L'Italia crispina. Riforme e repressione. 1887-1896*. Milan: Sansoni, 2002.
- Allegretti, U. *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello Stato liberale*. Bologna: Il Mulino, 1989.
- Cammarano, F. *Il progresso moderato*. Bologna: Il Mulino, 1990.
- Duggan, C. *Creare la nazione. Vita di Francesco Crispi*. Rome: Laterza, 2000.
- Levra, U. *Età crispina e crisi di fine secolo*. In: *Storia d'Italia. Vol. 1*. Firenze: La Nuova Italia, 1978.
- Id. *Il colpo di stato della borghesia. La crisi politica di fine secolo in Italia (1896-1900)*. Milan: Feltrinelli, 1975.
 - Id. *Fare gli italiani. Memoria e celebrazione nel Risorgimento*. Turin: Comitato torinese dell'Istituto per la storia del Risorgimento, 1992.

5. Populism

- Dorna, A. *Le populisme*. Paris: PUF, 1999.
- Id. *Le leader charismatique*. Paris: Desclée De Brouwer, 1998.
- Garrigues, J. *Les hommes providentiels*. Paris: Armand Colin, 2012.
- Mény, Y.; Surel, Y. *Par le peuple, pour le peuple: le populisme et les démocraties*. Paris: Fayard, 2000.
- Pombeni, P. *La questione della leadership nel pensiero e nella storia politica europea del XIX e XX secolo*. In: *Dal mondo antico all'età contemporanea. Studi in onore di Manlio Brigaglia*. Roma: Carocci, 2001.
- Id. "Charismatic leadership between ideal type and ideology". In: *Journal of political ideologies*. 2008. 13 pp. 37-54.
 - Id. *La ragione e la passione, Le forme della politica nell'Europa contemporanea*. Bologna: Il Mulino, 2010.
- Zanatta, L. "Il populismo: una moda o un concetto?". In *Ricerche di storia politica*. a. VII, n° 3. 2004.
- Id. "Sul nucleo forte di un'ideologia debole". In: *Polis*. a. XVI, n° 2. agosto 2002.
 - Id. *Il Populismo*. Roma: Carocci, 2013.

“EXPRESSING THE POLITICAL WILL OF THE CITIZENS OF THE UNION”: THE DEVELOPMENT OF EUROPARTIES

ALBERT FRANCESC MAINZER CARDELL*

Universitat de les Illes Balears

“I am convinced that the pluralist nature of our Assembly can serve to enrich our work and not act as a brake on the continuing construction of Europe”

Simone Veil, President of the European Parliament (1979-1982)

ABSTRACT

Pan-European transnational political cooperation has been ongoing almost since the very end of WWII. From then onwards that collaboration has been gradually evolving towards the current ‘europarty’ system.

This paper’s objectives are to take a look at the history of europarties as organisations, back from the creation of the first mainstream European-level political parties in the 1970’s, prior to the first direct election of the EP in 1979, to the present time; to observe the evolution of the legal concept of “political parties at European level”; and to try to answer the question on whether or not have these organizations managed to fulfil the intent outlined by the Maastricht Treaty of contributing “to forming a European awareness”.

* Albert Francesc Mainzer (1992) holds a Bachelor Degree in History by the University of the Balearic Islands (UIB) with a specialisation in Contemporary History. The topic of his end-of-degree research was the political organisation of centre regionalism and nationalism in Mallorca during the pre-autonomy period (1975-1983). Through his academic life he has worked with different departments of the UIB such as the Journalistic Heritage Protection and Projection project (<http://patrimoni.periodistic.uib.cat/>) as a collaborator student.

I. INTRODUCTION

With the re-emergence of strong, serious pan-European proposals after WWII, a series of institutions -collectively known as the 'European Communities'- were set up through a process of political integration in an effort to avoid future wars between European countries. One of them is the European Parliament (known as the 'European Parliamentary Assembly' when it was created in 1958). Since the beginnings of the European Parliament, it has been an essential task to create bodies capable of organising the different ideological families present there by establishing structures which could overtake national parties. Those are what is popularly known as 'europarties'.

The purpose of this paper is to give a picture of the evolution of cooperation at a European level among national political parties in the form of 'europarties' and Europe-wide political platforms, as well as to try to answer the question on whether or not have europarties managed to fulfil their objective according to Maastricht Treaty, which is to "contribute to forming a European awareness".

II. HISTORY AND EVOLUTION OF EUROPARTIES

The history of europarties can be divided in three stages: loose ties (1940s - 1973); first federations and parties (1973 - 1993); legal recognition and consolidation of the europarty system (1993 - present).

1. *Loose ties (1940s - 1973)*

During the first stage, the first transnational party organisations were created. They were not organisations *per se*, but merely coordination and information structures. The first of them was the *Nouvelles équipes internationales* (New International Teams), created in late December 1945 as a "loose network of national parties" to exchange information envisioned during the party conference of the *Mouvement républicain populaire*, which had Robert Schuman among its members¹. This organisation which coordinated Christian-democratic parties put the first stone in the way.

¹ TENSEN, B.; NOVOTNÝ, V.; REHO, F.O.; VAN HECKE, S. *The Christian Democratic Origins of the European People's Party: Values and Relevance for Policies*. Brussels: Wilfried Martens Centre for European Studies, 2014, pag. 3.

Seven years later, in September 1952, with the establishment of the ECSC Assembly, a Socialist Group banding together social-democratic parties in the body was created under the umbrella of the Socialist International’s Western European section. During the following year the group was completed with political direction organs such as a bureau and a permanent secretariat. In April 1st 1957, the Socialist Group evolved into the *Liaison Bureau of the Socialist Parties of the European Community*².

In the 1960s little progress was made in the field of pan-European political organisation. The only notable change was the transformation of the NEI into the *European Union of Christian Democrats* in December 1965, which deepened cooperation of Christian democratic parties by developing its political proposals.

2. First federations and parties (1973 - 1993)

The first European political platforms were created in the early 1970s, most of them as federations or confederations of national parties. The first of such kind of organisation was the CSPEC, the *Confederation of the Socialist Parties of the European Community*, which was inaugurated in April 5th, 1974 as the confederal evolution of the pre-existing Liaison Bureau.

Three years later, in March 26th 1976, the *European Liberal Democrats* was established as a federation of liberal democratic and reformist parties with the signing of the Stuttgart Declaration. This new organisation marked a milestone in the process of European integration in the field of political organisations as it adopted a joint programmatic document with precise objectives regarding European policies, calling for a closer union and for strengthening the European Parliament³. Later that year, in July 8th, the EUCD member parties founded the *European People’s Party - Federation of Christian Democratic Parties of the European Community*. This new party would have been the first europarty if a debate on the name of the organisation hadn’t delayed its founding. The new organisation was born with an internal debate on whether it should remain a purely Christian-democratic organisation or become a big-tent conservative organisation to oppose the strength of the socialist parties. Finally, in 1978, the main

² HIX, S.; LESSE, U. *Shaping a Vision. A History of the Party of European Socialists*. Brussels: Party of European Socialists, 2002, pp. 9-11.

³ ALMEIDA, D. *The Impact of European Integration on Political Parties. Beyond the Permissive Consensus*. Abingdon: Routledge, 2012, pag. 102.

promoters of the “big tent” idea, the German CDU and CSU, created the *European Democratic Union* to gather European non-Christian democratic conservative parties such as the *Conservative Party* (UK) and the *Rassemblement pour la République* (FR). In spite of the opposition to letting other conservative parties join, the EPP’s results at the 1979 election finally forced the party to pursue closer cooperation with the EDU conservatives which had come third at the EP election with 64 seats⁴.

In the period between 1974 and 1979, during the run-up to the first direct election of the European Parliament, political cooperation became deeper within the programmatic sphere as well. In late 1974, with the announcement of the celebration of the first ever direct election to the EP, the CSPEC bureau decided to draft a common election manifesto for the upcoming election. It took a long time and the process almost derailed after national parties had already drafted their own manifestos. However the delaying of the election (initially planned for mid-1978) until 1979 gave the CSPEC another chance to put forward a common manifesto under the name “Appeal to the Electorate” which covered seven policy areas. It was finally approved at the confederation’s first congress in 10-12 January 1979⁵. Additionally, in November 1977 the ELD was the first europarty to adopt a common election programme while in May 1978 the EPP drafted its programmatic document after having adopted a common manifesto in February 1976⁶.

After the 1979 election, the creation of political groups laid the foundations for the establishment of future parties and federations. The election of various MEPs from regionalist/stateless-nationalist parties such as *Volksumie*’s Maurits Coppieters and SNP’s Winifred Ewing, helped start the process for the creation of a regionalist europarty. Although sitting in different groups (Coppieters was a member of the *Technical Group of Independents* while Ewing sat with the *European Progressive Democrats*), both parties plus another 6 organisations signed, in June 1979, the so-called “Charter of Brussels”, which called for the recognition of the right of all

⁴ TENSEN, B.; NOVOTNÝ, V.; REHO, F.O.; VAN HECKE, S. *The Christian Democratic Origins of the European People’s Party: Values and Relevance for Policies*. Brussels: Wilfried Martens Centre for European Studies, 2014, pp. 4-6.

⁵ HIX, S.; LESSE, U. *Shaping a Vision. A History of the Party of European Socialists*. Brussels: Party of European Socialists, 2002, pp. 25-30.

⁶ HIX, S. «The transnational party federations». *Political parties and the European Union*. Routledge, Abingdon, 1996, pp. 316-317.

nations to self-government and to decide their own system of government. This document laid the foundation for the *European Free Alliance*, which came to existence as a loose alliance of generally-progressive regional and nationalist parties with the signing of the “Declaration of the Brussels Convention” in July 9th, 1981 in Strasbourg⁷. Although it was not a very united bloc as every member was granted total political independence, EFA adopted a series of joint objectives in its founding document regarding areas such as self-determination, solidarity, social justice and a brief definition of its vision for a federal Europe of the peoples.

In 1979, green parties tried to create a pan-European coordination with radical parties, the *Coordination of European Green and Radical Parties*, to run the campaign for that year’s EP election. The failure to obtain a single green MEP and differences between green and radical parties buried the platform. However, in 1984 green parties held a congress in Liège which resulted in the creation of the *European Green Coordination*. That year’s EP election returned the European greens a result of 12 MEPs which formed the so-called *Rainbow Group*, a parliamentary group with the EFA⁸.

For the remainder of the 1980s, pan-European political platforms grew with the entry of three new southern European democracies into the European Communities: Greece (1981), Spain and Portugal (1986). Additionally, the CSPEC went through a process of internal restructuring and definition with a slow but steady march towards unity of policies regarding Europe and the establishment of common positions through specialised conferences. However some national parties opposed certain ‘common’ policies and that led to episodes of lack of support from the confederation to the position of its parliamentary group⁹.

3. Birth and consolidation of the current europarty system (1993 – present)

With the end of the Cold War and the entry into force of the Maastricht Treaty in 1993, the European Union as we know it today was finally born. Along with that change, a new stage came for political organisations at a

⁷ DAUWEN, G.; VANHAELEWYN, M. «The road between Strasbourg and Brussels: the European Free Alliance (1981-2006)». *European Free Alliance: Voice of the Peoples of Europe. The first 25 years (1981 – 2006)*. Brussels: EFA, 2006, pp. 15-21.

⁸ BRACK, N.; KELBEL, C. «The Greens in the European Parliament. Evolution and cohesion». *Green Parties in Europe*. Abingdon: Routledge, 2016, pag. 218.

⁹ HIX, S.; LESSE, U. *Shaping a Vision. A History of the Party of European Socialists*. Brussels: Party of European Socialists, 2002, pp. 38-40.

European level. The radical left, which had never pursued a form of EC-level cooperation farther than having an EP parliamentary group, created the *New European Left Forum* in 1991 as a biannual conference with the objective to eliminate ideological differences between national parties¹⁰.

The negotiations for the European Monetary Union and the future of the European Community in 1990 made organisational change a necessity in the socialist field by reopening the debate on the establishment of a “European Socialist Party”. The addition of “political parties at a European level” at the text of the Maastricht Treaty invited federations and platforms to pursue a new level of organisation. Therefore in 1992 the CSPEC initiated a process of transformation including the:

“change of the name to incorporate the word party, the introduction of majority voting in executive decisions, the adoption of positions binding on the member parties, the election of Congress delegates from rank-and-file party members and a new role for parties from central and eastern Europe”¹¹.

Those changes were finally adopted at the Congress held in Hague in 9-10 November 1992, and finally the *Party of European Socialists* came to existence.

Shortly thereafter, on June 20th 1993, the EGC celebrated its congress in Helsinki and adopted a federal structure, being substituted by the new *European Federation of Green Parties*¹². Similarly to the PES, in December 1993 the ELD evolved from a federal structure and transformed into the *European Liberal Democratic and Reform Party*¹³.

For the remainder of the decade few changes occurred in the EU’s party landscape. In 1995, the EFA adopted a closer structure and was renamed the *Democratic Party of the Peoples of Europe - European Free*

¹⁰ MARCH, L. *Contemporary Far Left Parties in Europe. From Marxism to the Mainstream?* Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, 2008, pag. 16.

¹¹ HIX, S.; LESSE, U. *Shaping a Vision. A History of the Party of European Socialists*. Brussels: Party of European Socialists, 2002, pag. 57.

¹² VAN DE WALLE, C. «L’Influence des participations gouvernementales sur la construction identitaire de la Fédération Européenne des Partis Verts». *Les partis verts en Europe*. Bruxelles: Editions Complexe, 1999, pag. 244.

¹³ JANSEN, T.; VAN HECKE, S. *At Europe’s Service. The Origins and Evolution of the European People’s Party*. Berlin: Springer, 2011, pag. 194.

*Alliance*¹⁴. The EUCD was merged into the EPP in 1999 and the EDU initiated a process of integration into the EPP which culminated with its merger in 2002¹⁵ ultimately achieving the objective set up by the CDU and CSU in the 1970s to turn the EPP into the big-tent organisation for all of Europe’s conservatives.

With the arrival of the 21st century and the expansion of the European Union, more europarties were created. In parallel, the creation of an ever closer Union and the expansions of the EU towards Eastern Europe encouraged the proliferation of Eurosceptic and far right groups. In June 25th 2002, the first Eurosceptic europarty, the *Alliance for Europe of the Nations*, was created by a group of national conservative parties from across the Union and from third countries such as Russia, Albania and Israel¹⁶. In November 2002 the *European Christian Political Movement* was created as a Christian democratic europarty¹⁷ to the right of the EPP and holds a more Eurosceptic position.

In February 21, 2004 a meeting of national green parties in Rome resulted in the creation of the *European Green Party* ahead of that year’s EP election to run for the first time with a pan-European platform, an intention demonstrated with the fact that green leaders such as Daniel Cohn-Bendit and Monica Frassoni, elected in 1999 in France and Belgium each, would pursue election in Germany and Italy respectively¹⁸. Two months later, on April 30th, the ELDR Party was renamed the *Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party*.

The radical left had been mostly missing from this decades-long process of establishing transnational and pan-European political platforms. Thus at 8 – 9 May of 2004, the *Party of the European Left* was founded in Rome with the

¹⁴ DAUWEN, G.; VANHAELEWYN, M. «The road between Strasbourg and Brussels: the European Free Alliance (1981-2006)». *European Free Alliance: Voice of the Peoples of Europe. The first 25 years (1981 – 2006)*. Brussels: EFA, 2006, pp. 59-60.

¹⁵ TENSEN, B.; NOVOTNÝ, V.; REHO, F.O.; VAN HECKE, S. *The Christian Democratic Origins of the European People’s Party: Values and Relevance for Policies*. Brussels: Wilfried Martens Centre for European Studies, 2014, pag. 6.

¹⁶ EUobserver Document Service, “Alliance of Europe of the Nations”, *EUobserver*, 2002, <https://euobserver.com/foreign/6785>.

¹⁷ ECPM. “Our achievements”, ECPM, <http://ecpm.info/about-ECPM/our-achievements>.

¹⁸ CARTER, R. “Greens launch ‘first real European party’”, *Euobserver*, 2004. <https://euobserver.com/political/14576>.

participation of some of the largest communist and democratic socialist parties in the EU. This new platform agreed on a common ground on cultural diversity, anti-militarism, defence of a social state, anti-capitalism and democracy¹⁹.

In December 9, 2004 a group of centrist parties which had split from the EPP created the *European Democratic Party*, a centrist Liberal europarty which joined the ALDE Party in creating the ALDE EP group²⁰. In November 8, 2005 another Eurosceptic europarty formed, *EUDemocrats*, made up of a series of anti-European parties and independent MEPs. In October 2009 two new eurosceptic europarties emerged. First, the *Alliance of European Conservatives and Reformists* was established on October 1st by the *Conservative Party* of the United Kingdom, *Prawo i Sprawiedliwość* from Poland and other conservative parties from the former EDU²¹ as well as from other eurosceptic groups. Second, on October 24th, the *Alliance of European National Movements* was founded by a series of far-right Europhobic parties such as the *Front national* (FR), the *British National Party* (UK) or *Jobbik* (HU).

In 2010 and 2011, yet another two eurosceptic europarties were formed. The first one was the *European Alliance for Freedom*, which was not formed by national parties but by individual MEPs. The second europarty was the *Movement for a Europe of Liberties and Democracy*, linked to the *Europe of Freedom and Democracy* EP group²².

In 2013, at the run-up of the 2014 EP election, the system known as *Spitzenkandidat* was adopted after Martin Schulz, the then President of the European Parliament, initiated a campaign to be the S&D group nominee for the Commission and thus force other europarties to designate their candidates for the Presidency of the European Commission. In the end the EPP, PES, ALDE, the EGP and the PEL all chose their candidates for the post,

¹⁹ HUDSON, K. *The New European left. A Socialism for the Twenty-First Century?* Hampshire: Palgrave Macmillan, 2012, pp. 46-47.

²⁰ JOHANSSON, K.M. «The Emergence of Political Parties at European Level: Integration Unaccomplished». *How Unified Is the European Union? European Integration Between Visions and Popular Legitimacy*. Berlin: Springer, 2009, pag. 160.

²¹ TENSEN, B.; NOVOTNÝ, V.; REHO, F.O.; VAN HECKE, S. *The Christian Democratic Origins of the European People's Party: Values and Relevance for Policies*. Brussels: Wilfried Martens Centre for European Studies, 2014, pag. 7.

²² BUKOW, S.; HÖHNE, B. «Europarteien als Institutionalisierung von Parteienfamilien in der Europäische Union» *Handbuch Parteienforschung*. Wiesbaden: Springer, 2013, pag. 831.

and for the first time a President of the Commission candidates’ race took place between Jean-Claude Juncker (EPP), Martin Schulz (PES), Guy Verhofstadt (ALDE, supported by EDP), Ska Keller and José Bové (EGP), and Alexis Tsipras (PEL)²³. The adoption of the *spitzenkandidat* marked a huge milestone in the advance of the EU towards a parliamentary system and gave europarties more decision-power than ever before.

Finally, in 2014 and 2015 the three latest europarties were founded: the *Alliance for Direct Democracy in Europe* which was created in September 2014 by members of the *Europe of Freedom and Direct Democracy* EP group and led by the *UK Independence Party*; the *Movement for a Europe of Nations and Freedom* created also in 2014 and made up of far right parties of the ENF group; and finally the neo-nazi *Alliance for Peace and Freedom* which groups together parties such as Greece’s *Golden Dawn* or Germany’s *Nationaldemokratische Partei Deutschlands*. The latter is currently under an investigation by the European Parliament to check if it complies with EU founding principles and is therefore eligible to continue holding official europarty status²⁴.

It should be also noted that other europarties have been intended, but they haven’t yet been recognised officially as such or have never achieved representation. An example is the *European Pirates*, which has an MEP elected in Germany at the 2014 election that seats with the Greens/EFA group.

III. ‘POLITICAL PARTIES AT A EUROPEAN LEVEL’ AS A LEGAL CONCEPT

In spite of the decades-long evolution and consolidation of transnational pan-European political organisations, the idea of europarties was not reflected in legislation until the 1990s. Formally known as ‘political parties at a European level’, europarties as a legally recognised concept were born in 1992 with the Maastricht Treaty’s section 41, which added the following text to the Treaty of Rome:

²³ JANNING, J. “Five lessons from the “Spitzenkandidaten” European Parliament campaign” European Council on Foreign Relations. http://www.ecfr.eu/article/commentary_five_lessons_from_the_spitzenkandidaten_european_parliament_camp.

²⁴ European Parliament. “Parliament launches investigation into compliance by Alliance for Peace and Freedom with EU founding principles” <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20160512IPR27173/EP-to-check-Alliance-for-Peace-and-Freedom%E2%80%99s-compliance-with-EU-basic-principles>.

Political parties at European level are important as a factor for integration within the Union. They contribute to forming a European awareness and to expressing the political will of the citizens of the Union.

This article wanted to promote existing platforms to adopt closer structures and take a more active role in European decision-making processes. Between 1997 and 2003 the treaties of Amsterdam (1997) and Nice (2001), as well as a European Commission regulation (No 2004/2003), set out the legislative rules for europarty funding from the EU's budget, and a regulation from 2007 (No 1524/2007) set the concept of "political foundation at European level" for the legal recognition of europarty think-tanks and to allow them to pursue EU funding. According to currently-applying EU regulations, a europarty must fulfil the following criteria:

- (a) it must have legal personality in the Member State in which its seat is located;
- (b) it must be represented, in at least one quarter of Member States, by Members of the European Parliament or in the national Parliaments or regional Parliaments or in the regional assemblies, or it must have received, in at least one quarter of the Member States, at least three per cent of the votes cast in each of those Member States at the most recent European Parliament elections;
- (c) it must observe, in particular in its programme and in its activities, the principles on which the European Union is founded, namely the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law;
- (d) it must have participated in elections to the European Parliament, or have expressed the intention to do so.²⁵

However, on January 1st 2017 a new regulation (No 1141/2014) regarding europarties will enter into force and europarty funding will be under control of an 'Authority' which will act as a European registry of parties and foundations.

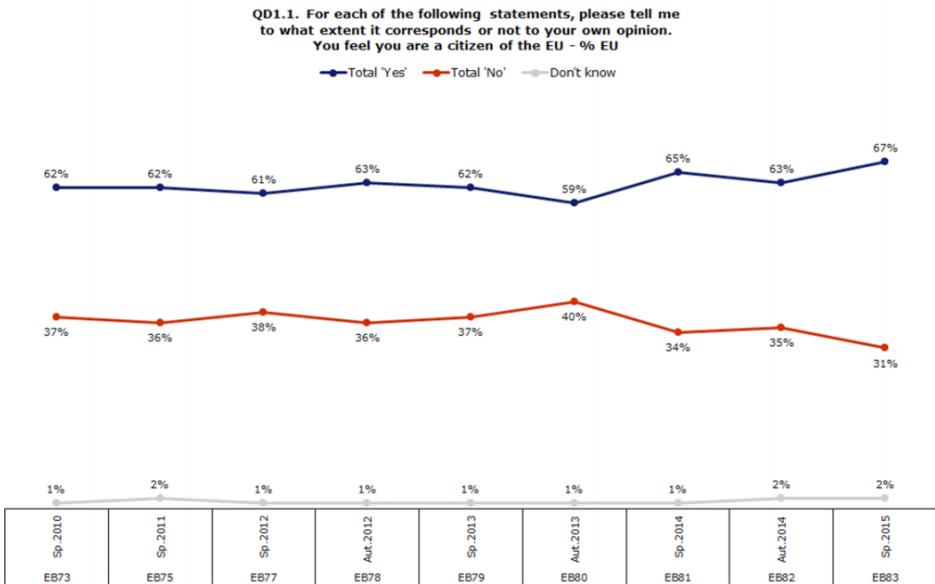
²⁵ Regulation (EC) No 2004/2003 of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding, 2003, O. J. L 297/1.

IV. HAVE EUROPARTIES HELPED CREATE A “EUROPEAN AWARENESS”?

According to the definition of a europarty given by the Maastricht Treaty, this kind of organisation should “contribute to forming a European awareness”, but is that really happening?

To look closer at this question, it may be interesting to take a look at the 83rd Eurobarometer wave data from Spring 2015 which covers the trend on the population’s feeling of EU citizenship between the Spring of 2010 and the Spring of 2015.

Table 1. Eurobarometer 83 (Spring 2015): trend of EU citizenship feeling among EU population



(http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_first_en.pdf).

As we can see, the 2014 EP election campaign marked a boost in the trend, with the amount of citizens feeling they are “a citizen of the EU” rising from 59% (Autumn 2013) to 65% (Spring 2014). With that data on hand we could say that the campaign, which is the period during the 5-year EU electoral cycle that parties are the most active, is useful as a way to increase

the European sentiment among the citizenship. The trend then stabilised at around 63% as we can see from 84th Eurobarometer data²⁶.

V. CONCLUSIONS

In conclusion, we can see that while the “mainstream” political landscape consolidated after the creation of the EPP, PES, ALDE, PEL, EGP, EFA, and EDP, the eurosceptic and far-right family remains changing.

In the last decade a large amount of eurosceptic and far-right europarties have emerged, however most of them ceased their activity or reduced it drastically within a few years due to infighting or members leaving them to create other parties. Additionally, those europarties had a tendency to engage in rivalries, establishing different groups in the European Parliament. It remains to be seen how the Brexit vote last June will affect Eurosceptic europarties, especially the AECP which will most probably lose one of its two main pillars: the *Conservative Party* (the other one being the polish *PiS*).

Finally, regarding the question whether europarties help create a European awareness: considering the opinion trends outlined by the data from the 83rd Eurobarometer we could conclude that the campaign, which equals a larger visibility and presence of europarties (even more than normal taking into account that the 2014 election was the first one involving the *spitzenkandidat* system), helped increase the feeling of being an EU citizen among the Union’s population, thus creating a “European awareness”. However, that cannot be said definitely as the Eurobarometer began asking that question (*Do you feel like you are a citizen of the EU*) after the previous EP election so we don’t have another opinion trend from an election period for comparison.

And thus two new questions arise: Do europarties help boost the feeling of being an EU citizen during campaigns? To what extent has the adoption of the *Spitzenkandidat* system contributed to that increase in citizens’ ‘*Europeanness*’?

²⁶ Directorate General for Communication. “Standard Eurobarometer 84. Public opinion in the European Union” European Commission. <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/70150>.

VI. ACKNOWLEDGEMENTS

I gratefully acknowledge Florence Angelo, University of Southampton, for her advice on language issues during the completion of this paper.

VII. BIBLIOGRAPHY

- ALMEIDA, D. *The Impact of European Integration on Political Parties. Beyond the Permissive Consensus*. Abingdon: Routledge, 2012.
- BRACK, N.; KELBEL, C. «The Greens in the European Parliament. Evolution and cohesion». *Green Parties in Europe*. Abingdon: Routledge, 2016.
- BUKOW, S.; HÖHNE, B. «Europarteien als Institutionalisierung von Parteienfamilien in der Europäische Union». *Handbuch Parteienforschung*. Wiesbaden: Springer, 2013.
- DAUWEN, G.; VANHAELEWYN, M. *European Free Alliance: Voice of the Peoples of Europe. The first 25 years (1981 – 2006)*. Brussels: EFA, 2006.
- HIX, S. «The transnational party federations». *Political parties and the European Union*. Routledge, Abingdon, 1996.
- HIX, S.; LESSE, U. *Shaping a Vision. A History of the Party of European Socialists*. Brussels: Party of European Socialists, 2002.
- HUDSON, K. *The New European left. A Socialism for the Twenty-First Century?* Hampshire: Palgrave Macmillan, 2012.
- JANSEN, T.; VAN HECKE, S. *At Europe's Service. The Origins and Evolution of the European People's Party*. Berlin: Springer, 2011.
- JOHANSSON, K.M. «The Emergence of Political Parties at European Level: Integration Unaccomplished». *How Unified Is the European Union? European Integration Between Visions and Popular Legitimacy*. Berlin: Springer, 2009.
- MARCH, L. *Contemporary Far Left Parties in Europe. From Marxism to the Mainstream?* Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, 2008.
- TENSEN, B.; NOVOTNÝ, V.; REHO, F.O.; VAN HECKE, S. *The Christian Democratic Origins of the European People's Party: Values and Relevance for Policies*. Brussels: Wilfried Martens Centre for European Studies, 2014
- VAN DE WALLE, C. «L'Influence des participations gouvernementales sur la construction identitaire de la Fédération Européenne des Partis Verts». *Les partis verts en Europe*. Bruxelles: Editions Complexe, 1999.

SPETTACOLI E DERIVE DELLA RAPPRESENTANZA E DELLA RAPPRESENTAZIONE

PASQUALE BENEDEUCE

Università di Cassino e del Lazio Meridionale

Tanto nei tribunali quanto nei teatri [...] che nella conversazione.

PREMESSA

In questo saggio si propone, per annotazioni ed esempi, un accostamento insolito tra le procedure dei giudizi e la macchina della rappresentanza politica. Si intende indagare, in particolare, l'idea del processo come forma *mostrata* del rappresentare, osservando insomma la rappresentanza/rappresentazione, quella che trova nelle assemblee politiche e nelle conversazioni pubbliche il suo compimento, attraverso lo specchio irregolare e le derive del processo in pubblico.

Il dispositivo dell'“impersonare” altri e agire in loro nome, del “figurare” persone e cose distanti attraverso la maschera della persona, come si legge in un folgorante e misterioso passaggio di Hobbes, si ripete in tutti i luoghi della sovranità dello Stato, in modo, a volte, perturbante e grottesco, tanto sul palcoscenico di un teatro, quanto in un'aula giudiziaria, tanto nelle conversazioni pubbliche, quanto nelle assemblee politiche. In tutti questi casi si *sostiene la parte di una persona*: il suo pensiero, la sua volontà, le sue azioni, la sua voce, le ragioni della difesa e dell'accusa. Tuttavia, in queste repliche incessanti della rappresentanza/rappresentazione, pur nella diversità delle maniere e delle occasioni, si riproduce lo scacco della separatezza e della distanza irriducibile fra rappresentanti e rappresentati, il fatto, qualunque fatto - l'opera di un autore, il delitto, la voce dell'elettore - e la sua *messa in forma*.

Le istituzioni del processo, sempre celebre - in quanto celebrazione di storie urgenti e umanissime, seppur dentro le reti delle verbalizzazioni - finiscono per costituire, per alcuni versi, una autobiografia esattissima delle aporie del patto politico, segnalando l'origine oscura e indicibile, insieme al palcoscenico dei teatri, delle istituzioni della rappresentanza. Nonostante le successive 'correzioni' illuministiche del patto politico e del giudizio, la formazione pubblica delle prove come del voto, lo spazio in espansione della difesa rispetto al potere punitivo dello Stato, la celebrazione dello spettacolo del processo, deposito di elementi ibridi, di impurità, di punti di vista differenti e rivali, resta l'immagine esemplare e privilegiata di questa separatezza tra il fatto ritagliato dalla vita reale e la sua rappresentazione. La macchina del giudizio si aggiunge così alle «immense accumulazioni di spettacoli», per citare il passaggio di Marx riletto da Debord nel suo libro epocale, immagine rovesciata, ma realissima dei rapporti sociali e delle loro regole.

I. "UOMINI CHE DIFENDONO SENZ'ARMI". RAPPRESENTARE LA LEGGE, RAPPRESENTARE LE PARTI

Nel 1956, sul finire della sua lunga parabola nella modernità, il genere letterario delle cause celebri¹ viene riproposto in una raccolta di *Arringhe Celebri. Da Demostene a Carnelutti*, attraverso le narrazioni differenti dei suoi due curatori².

Da un lato le avvertenze dell'avvocato Carlo Masera, che dichiara con franchezza le ragioni «di scopo» del genere letterario - la funzione di «far conoscere *alla svelta* ai miei colleghi come arringano i celebri avvocati antichi e come [...] quelli moderni» - prospettando gli eroi del Foro quali modelli nel presente di un *eterno giudiziario*³ che tuttavia non rinuncia a

¹ Sul tema mi permetto di rinviare a P. Beneduce, *Cause in vista. Racconto e messa in scena del processo celebre*, in Soveria Mannelli 2008.

² *Arringhe celebri da Demostene a Carnelutti*, a cura di C. Masera e con prefazione di O. Vergani, Milano 1956.

³ Sul concetto di *eterno giudiziario* cfr. P. Beneduce, *Pagine in causa. Processo alla giustizia e pratiche del perturbante nel diario di un giudice*. Napoli 2016, III edizione, p. 26 e ss.; sulla continuità ininterrotta del genere per la professione, cfr., pure, quanto scrivono gli editori di un *Repertorio delle cause celebri di tutte le Nazioni*, vol. II, Firenze 1841, pp. 5-6. Il Repertorio veniva "compendiato", per «soccorso ed esempio»,

mettere «eternamente in dubbio» il gesto del giudicare e i suoi possibili errori di fronte alle passioni capitali della condotta umana: «sesso, fame, ambizione, conservazione, odio, ideali, vendetta»⁴. Dall'altro la prefazione di Orio Vergani, scrittore, cronista e fotografo, che guarda *dall'esterno* e con circospezione quella ininterrotta tradizione di parola "nei secoli e nel mondo", disvelando la lenta metamorfosi dell'oggetto, attraverso un uso sistematico dei dispositivi retorici della visione. Secondo Vergani, la difesa come l'accusa sarebbero i «due volti» di una stessa esperienza pubblica e visiva: la lotta per la verità senza violenza, che solo la «parola può cautamente riconoscere» e illuminare. In questo modo il processo, prima ancora di essere la macchina d'autorità dello Stato, è il luogo della difesa «intera nei suoi due volti», lo spazio di una sospensione, di una attesa dubbiosa «prima di punire», immersa dentro il tempo storico e le sue fratture⁵.

Il paradosso di una parola che fa silenzio in mezzo ai fragori delle guerre e delle rivoluzioni, alle tragedie che squarciano come tempeste la storia degli uomini, lascia intravedere «un'arte di intenso controllo», dove accusa e difesa non cercano più riparo, ciascuna per suo conto, nel cielo immobile del delitto e della colpa e nelle divinità invisibili della giustizia dei re e dei loro sacerdoti. Quest'arte di parola si accosta al campo delle rappresentazioni del teatro e del romanzo, ma, a differenza di quelle, diviene *atto di vita*: «Non sono in gioco le finzioni del Teatro e Romanzo, dove lo scrittore difende o condanna dei personaggi nati dalla sua fantasia, e cioè già modellati, nel bene e nel male, da una sua ben chiarita morale o da un moto dei suoi sentimenti [...]. Si difendono uomini e non creature create dalla penna [...]. Arte usata per una battaglia che è sempre grave, che molte volte è terribile [...] e può variare, come si legge nelle pagine di questo libro, dalla difesa di Eufileto, uccisore dell'amante della propria moglie, fino all'arringa, che mi sembra fra le più moralmente alte ed ardite della Storia, pronunciata da Raimond Deséze il 26 Dicembre 1792 in difesa di Luigi XVI»⁶. C'è infatti un tribunale alle origini del mondo e all'interno della stessa città, scrive Vergani evocando fantasmi hobbesiani, dove la difesa si esercita come uno sguardo e una misura. Qui l'autore richiama un racconto di Kipling: mentre gli uomini

su quello francese del Signor Sanit-Edme che a sua volta riassume le «narrazioni dei raccoglitori che lo avevano preceduto».

⁴ *Arringhe celebri*, cit. p.14.

⁵ *Ivi*, p. 11.

⁶ *Ivi*, p. 9.

della foresta «credono solo a ciò che vedono e a ciò che i loro compagni dicono di vedere», un ragazzo di sentinella sul ramo di un albero conosce tutte le possibili avventure del vedere, letteralmente in *bilico* fra l'attesa di «vedere i lupi» che minacciano il villaggio e quella di rappresentarsi, di immaginarli soltanto arrivare. In questa sorta di apologo sulle origini della verità sempre probabile dei fatti, «è il primo a comprendere che la verità può avere molti visi... e mille diverse misure». Lo sguardo si affranca così da due simmetrici aggrovigliati labirinti: il terrore dell'imputato per la condanna e il pregiudizio dei giudici accecati dall'ira ed esposti ai pericoli dell'errore giudiziario. Allo stesso modo l'accusa non «sostiene» concetti ma è piuttosto un altro modo di vedere e presidiare il *dovere di difendere*. Infatti l'accusatore difende tutti gli uomini di un consorzio civile, tutta «la schiera invisibile di coloro che sono lontani e senza colpa», ma che potrebbero sentirsi essi stessi prossimi alla «tentazione del delitto». Per questo motivo «anche l'Accusa si identifica con ciò che comunemente si chiama la Difesa»⁷.

L'esperienza del cercare insieme la verità - che è dunque una forma del *vedere*, - accomuna l'accusa e la difesa, «due figure che sembrano opposte ma sono l'una all'altra necessarie», senza più il velo di una metafisica della giustizia *sub specie aeternitatis*. Sono i due movimenti che si ripetono diseguali e variabili, ciascuno «nella particolare misura del proprio tempo», dove, sia per l'accusa che per la difesa, il concetto di colpa è soltanto quello che «il suo tempo ha definito» e può anche rovesciarsi nel suo contrario, con il mutare delle regole della morale e dei costumi. Le parole di entrambi producono così in una causa celebre il campo pubblico e condiviso del giudizio, dove in permanenza *si difendono uomini*, una dimensione parallela e contigua consegnata all'imprevedibile del fare giustizia, tanto rispetto all'ordine giuridico preesistente e al dovere di punire dello Stato, quanto al delitto che si crede abbia violato quell'ordine.

Le note originali dello scrittore e fotografo Orio Vergani sollecitano alcune questioni che dall'antropologia di un genere letterario risalgono alle aporie della moderna macchina del processo, per suo statuto pubblica e *esposta* nello spettacolo dell'udienza, fino a incrociare *l'impensato* e il *non visto* sotteso a ogni giudizio.

Del resto, se si interrogano i luoghi teorici della modernità a proposito del *diritto di punire* dello Stato, viene confermata la percezione di una singolare sospensione quanto alla definizione e al fondamento di quel diritto e allo

⁷ Ivi, p. 10.

spazio controverso lasciato al *diritto di difendere*. Qualche esempio. Appena dopo aver proposto la definizione di *punizione* «è un male inflitto dall'autorità pubblica a colui che ha fatto od omesso ciò che la stessa autorità giudica essere una trasgressione della legge, al fine di poter meglio disporre con ciò la volontà degli uomini all'obbedienza»⁸, Thomas Hobbes rinuncia a inferire immediatamente qualunque conseguenza da tale enunciato, ponendo piuttosto una questione generale: «per quale porta è entrato il diritto o l'autorità di punire in qualunque caso». In nessun patto, scrive l'autore del *Leviatano*, si può immaginare che un essere umano «abbia dato ad altri un diritto qualunque di porre con violenza le mani sulla sua persona»⁹. Quando si forma uno Stato, aggiunge Hobbes, ogni uomo *cede* (Give away) il diritto di difendere un altro ma non di difendere se stesso. Allo stesso modo, un suddito non potrebbe mai concedere o 'donare' allo Stato il diritto di punire. Piuttosto quel soggetto, nel «deporre» i propri diritti in vista della conservazione di tutti, ha «rinforzato *lui* nell'uso del suo», lasciandolo «a lui e a lui solo». Da qui discendono i corollari dell'esclusione della vendetta privata e delle ingiurie, della necessità della precedente trasgressione a una legge, nonché di una condanna pubblica. Diversamente le punizioni consisterebbero in atti di ostilità. In questa prospettiva la difesa resta comunque in bilico e scomposta fra due differenti opzioni, il diritto di difendere se stesso, incredibile a chiunque e «il diritto di difendere un altro» che quando si forma uno Stato, attraverso il patto, viene ceduto, per così dire, *si rilascia* all'autorità pubblica¹⁰. La posizione di tutto quanto riguarda la difesa resta ai margini della definizione della punizione e va puntualmente giustificata, cercando, come si vedrà, nella rappresentanza/rappresentazione la sola via d'uscita all'*empasse*.

Si propone una seconda incursione, in altro contesto teorico differente dal discorso di Hobbes, ma ugualmente fondativo della modernità politica e dello Stato. Si tratta dei *Due trattati sul governo* (1690) di John Locke. Rispetto alla legge suprema della «conservazione» della società, lo spazio e il tempo dell'autorità pubblica, la sua giustizia, il potere punitivo, la difesa, si possono rappresentare secondo linee spezzate e intermittenti. Il potere legislativo, «che non può prevedere e provvedere con leggi a tutto ciò che può essere utile alla comunità», limita se stesso due volte: la propria *estensione* (nello

⁸ T. Hobbes, *Leviatano* (1651), Milano 2011, introduzione di C. Galli, p. 329.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ivi*, p. 330.

spazio) e la propria *costanza* (nel tempo) per cui non è «sempre in funzione», a fronte, viceversa, della capacità di «discrezione» regolativa ed espansiva del potere esecutivo¹¹.

C'è infatti una prima e fondamentale legge naturale che governa lo stesso potere legislativo di una società politica, quella improntata alla ricerca di «conservazione». Ad evitare gli *inconvenienti* dello stato naturale, dove ognuno non ha «se non la propria forza», insufficiente a difenderlo dalle offese a difendere la proprietà e a punire i delinquenti, «gli uomini si riuniscono in società» per difendere le loro proprietà, con norme fisse in modo che ciascuno sappia senza incertezze «qual è la sua». Per questi motivi essi «rimettono tutto il loro potere naturale alla società»¹².

Tuttavia, mentre il potere legislativo, che va sempre «consentito» dai consociati in ragione del fine per cui è stato costituito, può non essere «sempre in funzione», al contrario, si impone che il potere esecutivo lo sia ininterrottamente: infatti «è sempre necessaria l'esecuzione delle leggi che si sono fatte precedentemente»¹³. In questo modo si raffigura una tensione irriducibile fra l'atto quotidiano del 'difendere' la proprietà, il 'difendersi dalle offese', consegnati alla sola propria forza di ciascun individuo nello stato naturale, ma insufficiente a garantirlo, da un lato, la giustizia dispensata dall'autorità del potere legislativo che ha leggi fisse e generali e un «giudice stabilito», dall'altro. Il potere legislativo affida quindi a quello esecutivo, senza intervalli di tempo, ogni applicazione e amministrazione della legge. In questo caso l'instabilità si riversa sulla stessa relazione fra *legislazione* ed *esecuzione*, per cui la giustizia dovrà esercitarsi in conformità delle diverse circostanze e necessità di tutti i giorni. In tali casi, questo potere di decidere secondo discrezione e senza la prescrizione della legge si chiama prerogativa, riconoscendosi «una certa libertà d'azione [...] per fare molte cose che la legge non prescrive» né raggiunge¹⁴. Sarà dunque il principio di conservazione a 'dettare legge', in una sorta di stato costitutivo di eccezione e di necessità. Pertanto il potere legislativo dovrà cedere il passo alle prerogative dell'esecutivo ogni volta che si governa e si provvede nei casi imprevedibili del reale, come per esempio sarebbe impossibile «non demolire la casa di un onest'uomo» che pure su quella ha una piena proprietà, «per

¹¹ J. Locke, *Due Trattati sul Governo* (1690), Torino 1948, a cura di L. Pareyson, p. 342.

¹² Ivi, p. 346.

¹³ Ivi, p. 354, p. 361.

¹⁴ Ivi, p. 369.

arrestare il fuoco quando la casa vicina brucia». Scrive Locke, nel passaggio che citiamo per esteso qui di seguito: «è conveniente che le stesse leggi cedano in alcuni casi al potere esecutivo, o piuttosto a questa legge fondamentale di natura e di governo, vale a dire che per quanto si può, tutti i membri della società debbono essere conservati». La causa è illustrata da Locke nelle righe successive: «dal momento che possono verificarsi molti casi, in cui una stretta e rigorosa osservanza delle leggi tornerebbe di danno (come non demolire la casa di un onest'uomo per arrestare il fuoco, quando la casa vicina brucia), e si può talvolta cadere sotto la legge, che non fa distinzione di persona, per un'azione che merita ricompensa e perdono, è conveniente che il governante abbia il potere, in molti casi, di mitigare la severità della legge e di perdonare alcuni offensori, perché dal momento che il fine del governo è, per quanto è possibile, la conservazione di tutti, anche i colpevoli devono essere risparmiati, quando ciò non torni a pregiudizio degli innocenti»¹⁵.

Rispetto a queste tensioni incomprimibili della teoria fra legislazione ed esecuzione, istituzioni della legge e istituzioni della giustizia, si può utilmente riprendere, in un disegno non dissimile, un passo di Hobbes dove l'«esecuzione» e la «giudicatura» degli uffici sembrano mantenere una capacità di discostamento dalla legge. In questo caso - come si legge nella celebre pagina iniziale sul Leviatano come uomo artificiale - i *nervi* della ricompensa e della punizione, che pure sono *attaccate* alla sovranità e «muovono ogni giuntura» del corpo politico, potrebbero, a loro volta, restare sospese nell'azione quotidiana e imperiosa della giudicatura e dell'esecuzione, nella giustizia cioè amministrata dagli uffici giudiziari¹⁶.

Torniamo adesso al banco di prova delle *cause celebri* e della loro testualità e proviamo a indicare alcune opposizioni e la loro apparente evidenza. In primo luogo la coabitazione fra oggetti distanti: per un verso la celebrità della causa, la sua *straordinarietà* - curiosa, insolita, grottesca, sorprendente, sublime, eccezionale, perturbante - per un altro verso l'*ordinario* del rito, le regole fredde e minute delle procedure e dell'organizzazione giudiziaria. In definitiva si tratta del paradosso di un evento celebre e straordinario, cioè fuori dall'ordinario, dal "conforme all'ordine", implicato tuttavia nelle maglie strette dell'ordinario di una procedura, di una sequenza in movimento di atti, formalità, comportamenti e

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Hobbes, *Leviatano*, cit. pp. 5-6.

prassi fissate dalle norme. Per un esempio, sul frontespizio di ciascuno dei trentacinque cahiers che formano i sette volumi della classica serie delle *Cause Célèbres* si possono leggere i titoli dei processi dedicati ai casi più diversi, storie per causa che sembrano riprodurre, apparentemente senza un ordine logico se non quello rovesciato della trasgressione, tutte le possibili pratiche del delitto:

1. Les chauffeurs. Lacenaire; 2. Papavoine. M.^{me} Lafarge Verger. Soufelard et Lesage. Montcharmout; 3. De Praslin. Damiens. - Louvel. De Bocarmé; 4. Le Frère Léotade. Louis XVI; 5. Béranger (chansons). Mingrat. - Contraffatto. Fieschi, Moret e Pepin.; 6. Capitaine Doineau. Attentat du 14 Janvier; 7. Benoit le parricide. Donon-Cadot. Curé Delacollonge. De Jeufosse. - Pochon. - Ponterrie-Escot.; 8. Calas. - Sieven - De La Barre. Les faux Dauphins. Sirey. - Caumartin. Duel De Mercy-Rozier.; 9. Le Squelette. M.^{me} Lacoste. De Marsilly. - Collet.; 10. Cartouche. Bande Lemaire. Duel Dujarier. De brauvallon et D'Ecquevilley; 11. Demarcellange. V^emorin. M.^{me} Levaillant.; 12. Lesurques. Institutrice Doudet.; 13. Institutrice Doudet (fin). Duc D'Enghien. Enfant De La Villette.; 14. Y^{ve} Boursier. - Montél. Collier De La Reine. Dautun. - Saint-Clair.; 15. Caroline De Brunswick. Testament Condé.; 16. Ravaiillac. - Jean Chatel. Les quatre sergents de La Rochelle. William Palmer.; 17. Latude. Les Assassins par amour: La Bergère d'ivry: le Perruquier Sureau; la Belle Arsène. Charlotte Corday. M.^{me} Roland.; 18. Assassins Dr Saint-Cyr. Les Associations De Malfaiteurs: les Brigands de la Vienne; l'Auberge aux Tueurs; les Assassins de Péchard, etc., etc.; 19. M.^{se} De Brinvilliers; Exili; S^{te}-Croix; La Chaussée; Pennautier. Alibaud. La Femme sans nom.; 20. La Reine de France et M.^{me} Elisabeth. La Chambre Ardente: La Voisin, la Vigouroux, la Trianon; les prêtres Lesage, Guibourg; etc. Mandrin; 21. Les Forçats innocents: Lesnier; Louran et Baffet. Les Girondins.; 22. John Brown. Testament du Marquis De Villette.; 23. Les assassins de Fualdès.; 24-25. Mirès: Paris. - Douai. - Cassation. Desrues L'Empoisonneur.; 26. Maréchal Ney. Jobard. - Leger. Les Erreurs Judiciaires.; 27-28. Erreurs Judiciaires (Fin). Armand.; 29-30-31. La Pommerais.; 32. Bélène Jegado. Machine infernale: Billon. Jeanne Darc.; 33. Le Faux Martin Guerre. Le Faux Caille. Baumann. Dumollard.; 34. Lavallette. Le Gueux De Vernon.

Le Comte de St Géran. Le Curé Gotteland.; 35. M^{me} Lenoine. Adultères Bastide-Neuve, La Belle Epicière¹⁷.

Ciascuna di queste figure di reato e i loro racconti - ed è la seconda opposizione - sembrano ricondursi alla *singularità* sfuggente di storie giudiziarie differenti, ma che al tempo stesso si manifestano secondo il lessico di un duplice comune *universale*: l'universale dei resoconti e delle procedure uniformi che attraverso le norme e le istituzioni giudiziarie perseguono i misfatti e le deviazioni dall'ordine sociale; l'universale, altrettanto fisso, del delitto e della sua giustizia in una metafisica circolare e intangibile dell'eterno giudiziario.

Le immagini riprodotte nelle fonti illustrano poi con abbondanza di indizi una terza opposizione interna allo spettacolo giudiziario, la forbice di senso, cui è costretto lo sguardo dell'osservatore, fra il gioco *a due* delle parti rivali, da un lato, e la messinscena della giustizia *terza*, quale istituzione orientata alla soddisfazione della vittima e alla punizione implacabile di un crimine all'origine dell'ordine sociale, dall'altro. Anche in questi casi bisognerà guardarsi dalle evidenze e muoversi con circospezione fra le pieghe e l'impensato della antropologia del processo.

Si potrebbe indicare infine un ultimo paradosso: la tensione fra la celebrità di una causa, le storie mostrate, alla lettera l'*oscenità* di casi giudiziari esposti davanti alla corte, e il dispositivo della rappresentazione. E' utile a questo riguardo una folgorante osservazione di Antonio Neiwiller a proposito del teatro: «osceno è ciò che mette fine a ogni specchio, a ogni sguardo, a ogni immagine. Osceno è ciò che pone termine a ogni rappresentazione. Osceno è ciò che non ha più segreti, ed è completamente solubile nell'informazione e nella comunicazione»¹⁸. In definitiva, piegando il testo alla nostra prospettiva, è lo stesso inevitabile dispositivo del *mostrare* sulla scena le storie individuali di un giudizio, pur dentro la grammatica delle procedure e le maglie strette della verbalizzazione, a mettere in pericolo la distanza variabile tra il fatto e lo sguardo sul fatto, che è la regola della rappresentazione. Le storie che si osservano e si ascoltano in un processo minacciano così ad ogni istante, con il loro *eccesso di realtà*, l'intervallo fisso della macchina della rappresentazione e della rappresentanza.

¹⁷ Il catalogo dei processi si legge sul frontispizio della rivista *Causes Célèbres*, par A. Fouquier, *continueur de l'Annuaire Historique, dit Losur (1843-1855). Cahier 1*.

¹⁸ Cfr. A. Neiwiler, *Titanic the End*, Messa in Scena 1983. Il passo citato è in «Alias», 24 marzo 2018, p. 3.

II. UNA CAUSA CELEBRE ALLE ORIGINI DEL MONDO E PRIMA DEL PATTO POLITICO

Il frontespizio delle *Causes Célèbres*, spedita “in tutta la Francia” al prezzo di 12 franchi, presenta la scena madre del primo crimine della storia dell’umanità, la causa celebre per eccellenza sul naufragio dell’ordine e il drammatico ripristino delle regole.

Dopo il peccato originale e della cacciata di Adamo ed Eva dal giardino dell’Eden, ma prima del patto tra Dio e Abramo, la *Genesi* ricorda l’assassinio di Abele da parte di Caino. E’ una immagine potente, quella del frontespizio della rivista, che aggiorna, a suo modo, i versetti biblici del libro 4,1-16, reinterpretandoli in maniera figurativa e sotto forma di una precomprensione retrospettiva e statalistica dei delitti e delle pene, che si proietta sul passato remoto del mondo. Dall’alto di un cielo notturno, appena illuminato dal disco lunare velato di nubi, la figura femminile della Giustizia, con la spada e la bilancia, appare sulla scena del crimine. Quest’ultima ricapitola e comprende l’anarchia del delitto e la sua sanzione. Si scorge, infatti in primo piano, rischiarato dalla torcia dell’angelo obbediente che accompagna il volo in discesa della Giustizia, il volto pieno di orrore di Caino e la mano che stringe ancora il coltello che ha appena versato il sangue del fratello. Sta fuggendo dal corpo gigantesco e inerme di Abele abbandonato sulla nuda terra.

La rappresentazione, che evoca, dopo il ‘processo’ al *peccato* dei primogenitori, quello al *delitto* di Caino, ma prima del patto tra Dio ed Abramo, riproduce due movimenti: un effetto di simultaneità dell’evento (il misfatto, l’arresto della fuga di Caino, le domande a verbale da parte della giustizia punitiva, che senza dismettere l’abito della sacralità entra con forza nella storia umana, infine il verdetto) e un effetto di contemporaneità, dove la minaccia all’ordine politico, che risale alle origini del mondo, è ricondotta di colpo al presente della Francia del Secondo Impero.

Entrambi gli effetti retorici del quadro si mettono al servizio di un *universale* che può ora legittimamente scomporsi nei mille racconti dei casi giudiziari riversati in basso nell’indice sommario. A guardar bene tuttavia rimane nascosto, come una sorta di eccedenza visuale, all’apparenza non necessaria, la possibile trascrizione del secondo finale della *Genesi* che pure significativamente *completa* il processo a Caino. Infatti dopo i versetti 8 - 12, quelli dove l’assassino “alza la mano” contro il fratello per ucciderlo, l’interrogazione del Signore «Dov’è Abele, tuo fratello?. [...] Che hai fatto? La voce del sangue di tuo fratello grida a me dal suolo!», nonché il dispositivo della sentenza di condanna, «Ora sii maledetto, lontano dal suolo che ha aperto la bocca per ricevere il sangue di tuo fratello dalla tua mano. Quando

lavorerai il suolo, esso non ti darà più i suoi prodotti: ramingo e fuggiasco sulla terra», seguono poi i versetti 13 - 16 dove la Genesi, si potrebbe aggiungere nel gioco dell'attualizzazione suggerita dalla messinscena, lascia intravedere il destino del condannato dopo la pena, assicurandogli l'intoccabilità da ogni vendetta privata fuori dal processo, «troppo grande è la mia colpa per ottenere perdono. Ecco, tu mi scacci da questo suolo e dovrò nascondermi lontano da te; io sarò ramingo e fuggiasco sulla terra e chiunque mi incontrerà mi ucciderà. Ma il Signore gli disse: Ebbene, chiunque ucciderà Caino subirà la vendetta sette volte!. Il Signore impose a Caino un segno, perché nessuno, incontrandolo, lo colpisse»¹⁹.

Nella singolare amnesia figurativa del secondo finale della Genesi (dedicato, per così dire alla sorte dei diritti di umanità del reo dopo il giudizio) il *processo* ripensato per la Francia di metà Ottocento, si stringe allora esclusivamente intorno al suo nocciolo punitivo e statalistico, mentre restano nell'ombra, in uno stato magmatico, la legittimità della difesa e la sorte *possibile* del condannato dopo il giudizio.

Analoghe aporie presenta l'altra metafora per immagini del giudizio, dove questa volta, all'opposto, il centro dello spettacolo dell'accusa è occupato interamente dal gioco delle parti rivali che, per riprendere una osservazione di Deleuze, *si fanno un processo*²⁰. Si tratta di una illustrazione riprodotta nella *Disputatio Juridica* di Holtermann, pubblicata a Marburg nel 1695. Sullo sfondo di un orizzonte, insieme naturale e politico - case, terreni coltivati, un albero che fa da colonna a perimetrare in parte lo spazio in primo piano della contesa - due personaggi pubblici, in piedi, abito e cappello, si fronteggiano in un duello di parole armate e regolate, sottolineate dal dettaglio suggestivo delle spade, si direbbero lame di parole, che si incrociano all'altezza delle bocche. Le spade "impugnano" parole e raffigurano, come si legge nella didascalia, non soltanto la battaglia e il combattimento (*Kampf*) ma l'alterco e la lite (*Streit*), vale a dire la gara, il gioco di un conflitto regolato. I duellanti reggono, letteralmente *sostengono* - un verbo che è la precisa traduzione visiva del gesto dell'impersonare e del rappresentare - ciascuno con entrambe le mani, i rispettivi assistiti, inginocchiati e mostrati quasi nell'atto di lasciarsi cadere se i difensori non li sollevassero verso di loro. Le parti non

¹⁹ *Antico Testamento*, Genesi, 4 versetti 1-16.

²⁰ Gilles Deleuze, voce *Resistenza* in *Id, Abecedario* film intervista a cura di Claire Parnet, regia di Pierre André Boutang, 3 (2010), Derive e Approdi 2015.

guardano il contendente diretto ma il proprio difensore, abbandonandosi interamente a chi le rappresenta²¹.

Qui si potrebbe scorgere ciò che ancora Deleuze chiama l'invenzione della rivalità di uomini liberi che si fanno processi. Le due eloquenze si fronteggiano, nelle forme di un procedimento di verità e di giustizia nello spazio pubblico ma disciplinare di parole armate, eppure senza violenza, come nel mistero di una amicizia diffidente fra vicini. Ciò che sembra scomparire è ora la macchina della giustizia politica, il Tribunale e i sacri ordini dei suoi funzionari sacerdoti. Resta infatti celato, quasi fosse una nuova eccedenza visiva e non necessaria, l'occhio d'autorità del giudicante. Eppure il teatro giudiziario vi affiora attraverso l'azione di una procedura: la trama dove le parti rivali *si mettono in relazione*, e si contendono, attraverso una verbalità regolata, la posta in gioco della verità. Le parole armate della *difesa* si pronunciano, risuonano, dentro questo palcoscenico secondo una tecnologia, una sequenza di atti solenni, ritualità, decisioni, proprie di ogni *moderna* procedura (per l'appunto, sul doppio calco dal francese *procédure* e dall'inglese *procedure*) dentro lo Stato.

Lo spazio universale del processo si intravede pertanto a guardar bene anche in questa scena. Non è lo spazio vuoto e neutro che attende di essere occupato dal groviglio della vite, dall'eccesso del delitto e dell'umanità *esposta* nella causa. Al di là delle evidenze, il luogo pubblico della lite non si riempie semplicemente dell'insolito, degli strepiti dei contendenti, delle proteste dell'imputato o del dolore muto della vittima, ma è esso stesso la tessitura nella quale la causa celebre *viene ad esistenza*, si svolge e *procede*. Storie e procedure così si sovrappongono nella causa parlando una sola lingua, quella obbligatoria e infiammabile della rappresentanza/rappresentazione.

III. UN CERTO SPAZIO DI TEMPO. CORREZIONI ILLUMINISTICHE DEL PROCESSO IN PUBBLICO

L'illuminismo giuridico ha posto attenzione a questi paradossi del processo in pubblico, indicando fratture e vie di uscita semantiche mai abbastanza frequentate. Lo sguardo dell'illuminismo costituisce così a nostro avviso un importante innesco critico per scardinare la *celebrità* accecante associata alle cause, *straordinarie* ma dentro l'*ordinario* dei riti d'autorità delle procedure.

²¹ Su questa immagine confronta P. Beneduce, *Altri Codici*, cit. pp. 99-100.

Per un esempio, le *Lettere persiane* (1721) di Montesquieu si interrogano, attraverso lo sguardo straniante e stupito dei due viaggiatori orientali che attraversano l'Europa del tempo, sullo spettacolo confuso e indecifrabile della giustizia nei tribunali. A colpire l'immaginario dei testimoni Usbek e Redi è in primo luogo una percezione del processo da osservare e ascoltare ma dove lo sguardo si posa a fatica: il tribunale *risuona* di parole, *si sente parlare* e *si vede* come lo spettacolo di un mistero provvisorio. In esso gli interessi delle parti sono sistematicamente «mescolati» e aggrovigliati. E' il Palazzo dove «si amministra la giustizia», dove l'abito degli officianti è più «importante delle loro figure» ma è pure il palcoscenico che accoglie e rivela «tutti i segreti delle famiglie», e dove «si divulgano le azioni più nascoste»²².

Nelle *Lettere persiane* il *vedere* irriverente dei viaggiatori oscilla e si tormenta così fra differenti sentimenti visivi. Si tratta di percezioni dissimili dello stesso reale. In primo luogo è lo spettacolo spesso osceno delle vite private: «Una ragazza modesta va là a confessare i tormenti di una verginità conservata troppo a lungo, le sue lotte e la sua dolorosa resistenza; è così poco fiera della propria vittoria che minaccia continuamente una prossima sconfitta e, affinché suo padre non ignori più i suoi bisogni, li espone in pubblico. Viene poi una moglie sfrontata ad esporre gli oltraggi che ha fatto al proprio sposo, come una ragione per esserne separata. Con pari modestia un'altra viene a dire che è stanca di portare il titolo di moglie senza goderne, viene a rivelare i misteri nascosti nella notte del matrimonio, vuol essere esposta agli sguardi degli esperti più abili e che una sentenza ristabilisca i diritti della verginità. Ve ne sono persino alcune che osano sfidare i loro mariti e chiedono loro un pubblico assalto - che i testimoni rendono così difficile; prova tanto ignominiosa per la moglie che la sostiene quanto per il marito che vi soccombe (la cosiddetta *preuve du congrès*)». In secondo luogo sono il pessimismo e la meraviglia per le due Giustizie: «si direbbe che ci siano due Giustizie completamente differenti: una che regola gli affari dei singoli, che regna nel diritto civile; l'altra che regola le contese che sorgono far popolo e il popolo, tiranna del diritto pubblico, come se il diritto pubblico non fosse esso stesso un diritto civile [...] del mondo». In terzo luogo si tratta del realismo geometrico delle definizioni: «La Giustizia è un rapporto di convenienza che si trova realmente tra due cose: tale rapporto è sempre il

²² Charles-Louis de Montesquieu, *Lettere Persiane* (1721) Milano 1981 a cura di C. Agostini, p. 153.

medesimo qualunque sia l'essere che lo considera, sia Dio, sia un angelo, sia infine un uomo». E' da ultimo l'utopia del «principio interiore» custodito nel cuore di tutti gli uomini i quali pensano alla «tremenda verità» di una giustizia eterna che «non dipende affatto dalle convenzioni umane»²³.

In definitiva, una percezione essenzialmente visiva, domina il resoconto del groviglio dei processi. Le «divergenze fra privati», come ogni altra rivalità, nelle quali la giustizia *si ingerisce*, producono una permanente *esposizione in pubblico*, nella quale soltanto un giudice terzo riesce a discernere «ciò che la cupidigia delle parti cerca di rendere oscuro». Per quanto grottesco, inquietante e imprevedibile il teatro del giudizio attesta questa rivalità permanente fra oscuro e illuminato, nascosto e visibile, caotico e «conforme all'ordine». E' questa dialettica segreta che fa del processo una misteriosa *esposizione in pubblico* e in movimento, un mostrarsi perturbante, opposto alle evidenze familiari e alle apparenze degli oggetti del rito che è la cifra stessa della sua celebrità.

Quattro decenni dopo, Beccaria tornerà su queste aporie, con riflessioni che ancora una volta ruotano intorno alle metafore e alle illusioni del vedere. Tuttavia alla percezione, propria delle *Lettere persiane*, dello spazio pubblico dei processi come messinscena babelica del disordine e del confuso incrociarsi degli interessi, Beccaria oppone una pedagogia urgente dello *spazio di tempo* regolativo del giudizio in pubblico. In particolare la questione della penalità è esplorata, oltre le false evidenze dell'*apparenza degli oggetti giudiziari*, come una questione interamente visiva che interroga lo specchio del giudicare. In questo modo per esempio «come gli oggetti troppo vicini agli occhi si confondono»²⁴, così le idee morali vanno tenute distinte e separate fra loro, troppo «fluttuanti» e prossime come sono tanto alle sensibilità degli uomini quanto alle leggi. In tale prospettiva, è soltanto evocando il «comune divisore» dell'opinione pubblica che si riesce a fronteggiare l'*incrocicchiamento*, così l'autore *Dei Delitti e Delle Pene*, e il disordine permanente degli interessi privati esposti in pubblico nel corso dei processi. E' precisamente il paradigma dell'opinione a essere messo a valore e letteralmente *chiamato in causa* come un elemento costitutivo della verbalità di un processo. Così la credibilità di un testimone, la cui vera misura è data dall'interesse «che egli ha di dire o non dire il vero», è *quasi*

²³ Ivi, pp. 153-154, 172.

²⁴ C. Beccaria, *Dei Delitti e delle Pene*, (1764), Milano 1973, a cura di R. Fabietti, p. 42.

nulla se egli appartiene ad una società privata oppure in tutti i casi di *calunnia sulle parole*. Quando «si faccia delle parole un delitto», poiché «il tuono, il gesto, tutto ciò che precede o segue le differenti idee che gli uomini attaccano alle stesse parole, alterano e modificano i detti di un uomo che è quasi impossibile ripeterle quali precisamente furono dette»... le parole restano «nella memoria perlopiù infedele e spesso sedotta degli ascoltanti»²⁵.

Si tratta allora di *prevenire* ogni «pericoloso addensamento delle popolari passioni» in una sorta di *police* dell'opinione pubblica e della sua verbalità, proiettata in avanti alla luce di leggi e di codici certi, poiché «ogni cittadino deve sapere quanto sia reo e quanto sia innocente». Il disegno è dunque quello di presidiare le parole dell'opinione pubblica poiché «il vero tiranno comincia sempre dal regnare sull'opinione» e attraverso «lo scudo del segreto»²⁶. Al contrario *l'opinione* si esprime attraverso discorsi e condotte in pubblico. Dentro questo schema si iscrivono le considerazioni successive sull'azione dell'opinione pubblica nei riti e nelle tecnologie della verbalità giudiziaria. Nei movimenti e sbalzi dell'opinione, ripete Beccaria, si annida la tirannia delle passioni che accecano il giudizio. Se è impossibile «dirigere geometricamente» gli interessi particolari, a causa del loro numero e groviglio, si tratterà, nell'aritmetica politica, di sostituire al criterio dell'*esattezza* lo strumento del *calcolo delle probabilità*, alla scala matematica dei disordini una scala verosimile dei rimedi. Dunque non una pena uguale per delitti che *disegualmente* offendono la società, ma la logica probabile del giudizio, in vista della soddisfazione del danno che è la vera misura del delitto.

Le note di Beccaria divengono in questo modo il programma di una riforma dell'opinione pubblica e dei suoi discorsi, dal cuore della società alle soglie del processo. A tal proposito, per un altro esempio, è rilevante quanto scrive l'autore, nelle pagine precedenti, sulla "terza specie di delitti", che «turbano la pubblica tranquillità e la quiete dei cittadini». Non soltanto gli strepiti nelle pubbliche vie destinate al commercio e al passeggio, ma i discorsi in pubblico divengono oggetto di attenta indagine, come per esempio i «fanatici sermoni» che eccitano le facili passioni delle moltitudini curiose, «una gran massa d'uomini» che si fa prendere dagli entusiasmi più che dalle «chiare e tranquille ragioni». Ancora si tratta dei generi virtuosi costituiti

²⁵ Ivi, pp. 48-49.

²⁶ Ivi, pp. 52-53.

dai «semplici e morali» discorsi della religione o delle arringhe. «destinate a sostenere gli interessi privati e pubblici nelle adunanze della nazione, nei parlamenti o dove risieda la maestà del sovrano». In tali casi si tratta di «mezzi efficaci», non dissimili dall'atto quotidiano e ordinario di provvedere alla «notte illuminata a pubbliche spese» o alle «guardie distribuite nei differenti quartieri della città»: attraverso tali misure le deviazioni e gli eccessi dell'opinione pubblica avrebbero trovato un puntuale disciplinamento²⁷.

Da tutte queste premesse scaturisce la richiesta della pubblicità del processo e delle sue prove:

«Pubblici siano i giudizi, e pubbliche le prove del reato, perché l'opinione, che è forse il solo cemento delle società, imponga un freno alla forza e alle passioni, perché il popolo dica noi non siamo schiavi e siamo difesi»²⁸.

Prima di questa dichiarazione, nella stessa pagina, l'autore aveva offerto una concezione tutta visuale della solidità di una prova. Quando una prova è *dipendente* da un'altra, quando le prove «dipendono da una sola» e «gli indizi non si provano che tra di loro» questa prassi è illusoria e non fa aumentare la probabilità di un fatto. Lo sguardo non riesce a percepire né a distinguere il vero dal falso nella condotta degli uomini. Tutto resta non osservabile, *mascherato* e nascosto a loro stessi, come accade nelle accuse segrete. Al contrario «quando le prove son indipendenti l'una dall'altra, cioè quando gli indizi non si provano *d'altronde* che da se stessi, quanto maggiori prove si adducono, tanto più cresce la probabilità del fatto perché la fallacia di una prova non influisce sull'altra»²⁹. La *probabilità* e la verosimiglianza dell'esistenza di un fatto sono pertanto esperienze visive e si appoggiano a un *d'altronde* che sta fuori da prove e indizi assolutamente autoreferenziali. Del resto se le prove non sono indipendenti le une dalle altre, l'infrazione, si potrebbe aggiungere, sarebbe simile a ciò che accade nella rappresentanza politica, dove, per esempio, secondo Condorcet, i voti devono essere per principio *indipendenti* l'uno dall'altro per sostanziare una reale rappresentanza. In entrambi i casi, se le prove o i voti non sono indipendenti l'uno dall'altro cade la dimensione pubblica del processo come di ogni altra rappresentanza/rappresentazione.

²⁷ Ivi, pp. 55 e ss.

²⁸ Ivi, p. 51.

²⁹ Ivi, pp. 49-50.

Nel discorso di Beccaria, peraltro, si alternano fra loro puntualmente tre luoghi fondativi del patto illuminista intorno allo Stato, in un nesso più volte enunciato e molto stretto: la formazione in pubblico del processo da intendere non come un semplice atto di celebrazione, tanto mostrato quanto indecifrabile, ma piuttosto come una procedura; la pubblicità delle prove e del giudizio «mentre si forma il processo» al cospetto dell'opinione pubblica; l'immaginazione della rappresentanza politica. Il presupposto è una rivisitazione sub specie giudiziaria dell'esistenza stessa dello Stato politico, una sorta di «pubblico deposito» della «minima porzione possibile della libertà» che ciascuno *cede per necessità* «quella sola che basti ad indurre gli altri a difenderlo». Parallelamente, bersaglio dell'autore è l'impenetrabilità dello spirito e delle leggi di famiglia e di ogni morale domestica e privata che oscura irrimediabilmente nel segreto e dispositivi sociali della decisione, tanto nel giudizio dei tribunali quanto nella sfera politica della rappresentanza. A questo riguardo Beccaria propone un singolare apologo dello spirito repubblicano e della cittadinanza sotto forma di un'operazione matematica. A partire dal principio irrinunciabile che la società (repubblicana) è *unione di uomini* piuttosto che una *unione di famiglie*, così argomenta l'autore: *vi siano centomila uomini, o sia ventimila famiglie, ciascuna delle quali è composta di cinque persone, compresovi il capo che la rappresenta; se l'associazione è fatta per le famiglie, vi saranno ventimila uomini e ottantamila schiavi; se l'associazione è di uomini, vi saranno centomila cittadini e nessuno schiavo. Nel primo caso vi sarà una repubblica e ventimila piccole monarchie che la compongono; nel secondo lo spirito repubblicano non solo spirerà nelle piazze e nelle adunanze della nazione, ma anche nelle domestiche mura, dove sta gran parte della felicità e della miseria degli uomini*³⁰ e ancora: solo in una repubblica di cittadini la famiglia non è «subordinazione di comando» ma una funzionale «soggezione di contratto»³¹. *Lo spirito di famiglia* al contrario avvelena a poco a poco la vita di una repubblica e resta «uno spirito di dettaglio, limitato a piccoli fatti»³².

La pubblicità dunque della causa non è una sua proprietà naturale, la luce fissa che distingue un processo dallo spazio privato e spesso oscuro delle passioni. E' piuttosto il dispositivo visuale di una messinscena cinetica delle *apparenze degli oggetti* del giudizio pubblico, custodito nel cuore della

³⁰ Ivi, p. 72.

³¹ Ivi, p. 73.

³² Ivi, p. 72.

sovranità. E' stato infatti in nome della difesa, ricorda ancora Beccaria, che alle origini ciascuno ha ceduto quella porzione, la minima porzione possibile della propria libertà, riservandola al «pubblico deposito». Ciò è sufficiente a indurre gli altri a «difenderlo». Il processo pertanto è questa proiezione «sensibile» tutta giudiziaria del patto politico e della sua rappresentazione. A sua volta la giustizia, come scrive Beccaria, citando nell'introduzione "l'immortale Presidente di Montesquieu», non è un fatto né una forza fisica tangibile che innerva dall'esterno una istituzione, ma piuttosto una *maniera di relazione* fra «l'azione e lo stato vario della società», all'altezza dei «mutabilissimi rapporti delle civili combinazioni»³³. La sostanza di giustizia delle istituzioni giudiziarie è il valore di questo teatro dentro lo svolgersi delle procedure, il cammino delle prove esposte di un reato, i mutevoli comportamenti dell'accusa della difesa e dell'opinione. In definitiva è il campo aperto di una tecnologia visuale che trascorre, *procede*, vale a dire l'impiego di *un certo spazio di tempo* verso la verità che la legge ha il dovere di riconoscere tanto alla «difesa» quanto alle «prove di un delitto». Lo spettacolo controverso del processo si potrebbe così paragonare alle illusioni e alle figure immaginarie di uno specchio sferico, ora incurvato verso l'interno (concavo), ad accogliere e riflettere per immagini i fatti pesanti e le trame fitte ed aggrovigliate del reale, ora incurvato verso l'esterno (convesso) per intercettare e rappresentare l'opinione e i suoi attori, ma pur sempre secondo un certo *spazio di tempo*, le logiche proprie del *tempo interno* ricreato dai dispositivi di autorità e dalle procedure di verità allestite nello spettacolo del giudizio.

IV. LINGUA E GRAMMATICA DEL PROCESSO

Con l'indagine sul genere letterario delle *causes célèbres* si intende dunque mettere a valore l'accecante *straordinario* del processo celebre e dei suoi racconti, interrogandone le mitologie estetizzanti come documenti. Si tratta di storie effimere o perturbanti sistematicamente irrelate, consegnate a una singolarità irriducibile, da ricondurre piuttosto, nella nostra ipotesi, al senso generale delle procedure, allo spettacolo permanente del giudizio pubblico nello Stato, immaginato quest'ultimo come l'epicentro politico e giudiziario delle fratture e dei conflitti della modernità fra rappresentanza e rappresentazione. In questo modo il processo celebre, proprio con i suoi

³³ Ivi, p. 22.

eccessi di rappresentazione, la sua esemplarità di *storia per causa*, diviene la chiave per comprendere ogni altro scenario perturbante del processo e della rappresentanza.

A questo scopo è necessario un nuovo passo teorico: rileggere le procedure oltre i ristretti orizzonti dell'equivalenza *diritto uguale norme*, ripensando quelle stesse procedure come la *lingua* che mette a verbale i fatti e il punto di vista delle parti rivali, dentro il recinto ordinamentale delle liturgie e delle istituzioni di una causa. In queste pagine di premessa è opportuno allora interpellare le osservazioni di Santi Romano sul spazio giudiziario, inteso come ordinamento e istituzione e sulla falsariga della notissima teoria formulata dell'autore palermitano del diritto come ordinamento. Con una scrittura che fa volentieri ricorso a metafore visuali e antropologiche, il giurista avverte che egli si sta spingendo, ma senza oltrepassarle, fino alle ultime regioni «in cui è dato respirare l'atmosfera giuridica». Avverte pure che accreditare un doppio *punto di vista* all'interno del diritto - quello che lo identifica con la norma, l'altro che lo assegna all'idea differente dell'organizzazione - nonché la circolarità fra l'uno e l'altro, produce nell'interprete la sensazione di un *mutamento d'ambiente*, quasi la fisicità di «uno stato di disagio e di malessere»³⁴. Così scrive Santi Romano a proposito del diritto costituzionale e del diritto amministrativo: il primo «non si esaurisce nelle norme che regolano i rapporti dello Stato, anzi contempla, prima di tutto e nella sua massima parte, lo Stato in sé e per sé nei suoi elementi, nella sua struttura, nelle sue funzioni [...] esso è il regno in cui il punto di vista del diritto come istituzione è così deciso ed esteso che dimenticarlo o negarlo significa negare tutto il diritto costituzionale»³⁵. Il secondo è quel diritto che stabilisce l'*organizzazione* degli enti che esercitano la funzione amministrativa. Nelle pagine immediatamente precedenti, fra le *vedute* errate prodotte sul filo dell'equazione esclusiva diritto uguale norma, Santi Romano aveva segnalato la sottovalutazione da parte della cultura giuridica delle questioni relative ai rapporti interni agli organi dello Stato. Al contrario, chi li osservasse «con occhi limpidi», aggiungeva l'autore, scoprirebbe che essi continuano piuttosto a intrecciarsi e formare regole secondo un'organizzazione e un ordinamento vivo. Da qui anche il rilievo attribuito da Santi Romano ai soggetti che rendono possibile l'agire dello Stato. Così scrive l'autore, ponendo l'accento, a questo proposito, sul *lato*

³⁴ S. Romano, *L'ordinamento giuridico* (1918), Firenze 1951, p. 98.

³⁵ Ivi, p. 98.

debole della dottrina della rappresentanza: «il primo problema che si propone l'ordinamento giuridico statale e così quello di qualsiasi altro ente, non è come si debbano regolare i rapporti dello Stato coi sudditi e coi funzionari, ma è l'altro circa il modo con cui si debbano distinguere i suoi uffici, coordinarli, separarli, sottoporre o anteporre gli uni agli altri, controllarli e così via. Soltanto dopo vengono in considerazione i funzionari e questi - in linea principale - non come soggetti di diritti e doveri, con cui si è in certi rapporti, ma come mezzi per far volere o fare agire lo Stato. Il diritto (e qui è il lato debole della dottrina della rappresentanza) non li tratta come persone che vogliono o agiscono per lo Stato, ma come uomini che fanno volere e fanno agire lo Stato: essi potrebbero essere anche un esercito di schiavi, giacché ciò che importa - in questo momento - non è la loro capacità giuridica, ma la loro capacità naturale»³⁶. Risolvendo dunque in qualche modo i limiti della teoria della rappresentanza nella teoria dell'ordinamento, Santi Romano guarda poi in una stessa prospettiva ordinamentale il diritto processuale. Scrive infatti nelle pagine successive: «ugualmente il diritto processuale si fonda sull'organizzazione del potere giudiziario [...] nel campo del diritto processuale si trascura molto il cosiddetto ordinamento giudiziario e lo si riduce a poche azioni preliminari»³⁷.

Dalle esplicite annotazioni sugli 'interni' dell'edificio del *cosiddetto ordinamento giudiziario*, è possibile cogliere alcuni spunti utili al nostro tema. Proviamo intanto a connettere quegli scarni enunciati al contesto discorsivo e all'ipotesi generale del libro di Santi Romano: la necessità di far riaffiorare il lato in ombra del diritto, «il punto di vista del diritto come istituzione», i suoi profili organizzativi e ornamentali come *qualcosa di diverso*, così il giurista palermitano, diciamo pure perturbante, rispetto alle evidenze familiari della normatività, soprattutto in quei campi del diritto statale dove sembra all'apparenza 'campeggiare' esclusivamente la norma. «Per noi», scrive Romano, «tutte le norme che si rinvergono in un determinato diritto positivo non sono che elementi di un più ampio e complesso ordinamento e *poggiano su di esso*, che ne è la base necessaria e immancabile»³⁸.

A giudizio dell'autore si tratta pertanto di ricordare una «trascuratezza» che si ripete anche per il diritto processuale e che lascia ai margini, non

³⁶ Ivi, p. 90.

³⁷ Ivi, p. 99.

³⁸ Ivi, p. 97.

vista, la sua natura spiccatamente ordinamentale. In una serie di osservazioni, che continuano riversandosi nella lunga nota a fine capitolo, la scrittura del giurista palermitano ricorre, oltre alle consuete metafore visuali e spaziali, ad una puntuta e sorprendente analogia fra normatività e ordinamento da un lato, grammatica e lingua dall'altra. Una sorta di proposizione dove *norma* sta a *grammatica* come *lingua* sta a *ordinamento*. Ridurre tutto il diritto a norma significa racchiudere l'azione e l'esperenzialità mutevole di un ordinamento alla sua univoca grammatica regolativa, alla presunta stabilità delle convenzioni codificate di una sintassi. L'effetto sarà quello di «confondere» la grammatica delle norme con la lingua viva di una istituzione, di *inferire* erroneamente questa (la lingua) da quella (la grammatica): «quanto all'ordinamento giuridico si attribuisce carattere esclusivamente normativo... si incorre in un equivoco simile a quello in cui si incorrerebbe se dal carattere normativo della grammatica si volesse inferire un eguale carattere della lingua»³⁹.

Proviamo ancora ad articolare queste riflessioni in direzione del nostro oggetto. Sciogliere ed esaurire tutto il diritto nella sola grammatica normativa comporta perdere di vista la lingua viva dell'organizzazione e della struttura del potere giudiziario. Equivale a *nascondere* i suoi ordinamenti, le liturgie, i comportamenti, la temporalità interna, le espressioni di *uomini parlanti* che comunicano fra loro attraverso l'oralità e la scrittura nelle trame e nelle procedure di un giudizio.

L'equivoco di inferire la lingua dalla grammatica, l'ordinamento dalle sue forme normative, di attribuire cioè alla lingua delle procedure la normatività di un immobile codice grammaticale, oscurerebbe in definitiva tutto quanto si muove, si agita e letteralmente *procede* nel teatro vivo dei racconti giudiziari, dei fatti *rappresentati* in un processo.

In prima approssimazione, si potrebbe concludere allora che la straordinarietà di una causa celebre, piuttosto che consistere in un teatro di storie intriganti ma in solitudine, in narrazioni singolari e insolite ma sconnesse dal movimento delle procedure, si presenta piuttosto come l'autobiografia del processo. La sua macchina perturbante riproduce per eccesso lo sguardo giudiziario sul mondo, lo spettacolo del ritorno al «conforme all'ordine», all'ordine politico, come rappresentanza e rappresentazione.

³⁹ Ivi, p. 102.

V. OSSERVARE LA LEGGE. SPECCHI E DERIVE DELLA RAPPRESENTANZA/RAPPRESENTAZIONE

In una arringa pronunciata alla metà degli anni cinquanta presso il tribunale di Palermo, Piero Calamandrei riprendeva la scena del processo a Danilo Dolci⁴⁰, per i cosiddetti fatti della trazzera con una retorica visuale analoga alla tecnica cinematografica. In una sola inquadratura, il giurista fiorentino, come in un lungo piano sequenza, *mostrava* tanto le figure d'autorità - giudici, pubblico ministero, testimoni, forze dell'ordine, gli stessi avvocati - quanto la moltitudine delle esistenze a verbale degli imputati nella sinfonia dello spettacolo delle udienze. Lo sguardo di Calamandrei svelava in presa diretta una profondità di campo in cui si potevano riconoscere le movenze e i segni distintivi del giudizio. Gli oggetti dell'arredo, i personaggi e i cerimoniali venivano ripresi lentamente dall'alto e dall'interno della sala, in una prospettiva che rovesciava ruoli fissi e evidenze visive del giudizio. Così Calamandrei rivolgendosi a i giudici:

«In quest'aula, da qualunque parte ci volgiamo, nei vari seggi di essa, non ci sono altri che uomini che si trovano qui, perché hanno voluto e vogliono prestare ossequio alla legge: osservarla, servirla. La sigla e quasi si direbbe il vertice massimo di questo processo è in quella formula laconica intarsiata con caratteri antichi sulla cattedra ove siedono i giudici. Non è la solita frase che in altre aule si legge scritta sul muro al di sopra delle teste dei giudici, quella frase che suscita tante speranze ma anche tante perplessità: «La legge è uguale per tutti». No: il motto di quest'aula è molto più laconico, misterioso e conciso come la risposta di un oracolo: «La legge». Questo è l'imperativo categorico che ci tiene tutti qui incatenati dallo stesso dovere, appassionati dalla stessa passione: *de legibus*. Il Tribunale che siede è per definizione l'organo che, amministrando giustizia, fa osservare la legge. Il PM, che siede al lato del collegio giudicante, è il rappresentante delle legge.

Noi avvocati siamo qui, al nostro posto, per difendere la legge. Dietro a noi, a fianco degli imputati e sulle porte, i commissari e gli agenti di polizia sono gli esecutori della legge. E poi ci sono questi imputati: imputati di che? Mah [...] di nient'altro che di aver voluto anch'essi servire la legge: di aver

⁴⁰ D. Dolci, *Processo all'art. 4*, (1956), *Palermo 2011*, a cura e con post-fazione di P. Beneduce.

voluto soffrire la fame e lavorare gratuitamente allo scopo di ricordare agli immemori il dovere di servire la legge⁴¹.

Proprio questo gesto semplice dell'*osservare l'osservatore* (si potrebbe aggiungere, il gesto di chi osserva e fa osservare la legge), scomponeva irresistibilmente la scena fissa e il lessico d'autorità dell'istituzione giudiziaria. Se, come ha scritto Norberto Bobbio, *sono istituzioni la procedura giudiziaria, il giudice, l'avvocato che ti accusa o ti difende, le regole per la conduzione del processo, la sentenza che da ragione o torto*⁴², Calamandrei interroga l'intero scenario delle istituzioni giudiziarie, facendo affiorare derive e incrinature dell'universo processuale e delle sue procedure. Lo sguardo deformante che Calamandrei getta sull'udienza produce dubbi e questioni precisamente prospettiche, a partire dal rilievo dissacrante riconosciuto al movimento degli attori nel sacro recinto dell'aula. Per esempio, lo stesso banco degli imputati e quello dei difensori gli apparivano «così vicini fino a parere un banco solo oppure inferiva da quelle evidenze ulteriori questioni: dove sono gli imputati e dove i difensori? qui in realtà, o siamo tutti difensori o siamo tutti imputati» se anche gli imputati finiscono per «servire la legge», osservava il costituente, «qual'è allora il punto del nostro dissidio? perché noi avvocati stiamo a questo banco e gli imputati dietro a noi e i giudici nei loro seggi più alti?». Ancora, argomentava Calamandrei «in verità non riesco a riconoscere su questa facce così tranquille le tristi impronte del delitto, accanto a loro la fredda insensibilità dell'aguzzino»⁴³.

E' esattamente da questa dissacrante decostruzione dello spazio d'autorità, che parte il doppio affondo inteso a spostare volumi e significato della scena. Non soltanto il *dissidio* non è *più in quest'aula* dislocato com'è all'esterno, nella società e nel Paese *più lontano e più in alto*⁴⁴. Lo stesso processo cessa di essere un fatto isolato, una *comunissima vicenda giudiziaria*, come invece aveva insinuato il pubblico ministero per incrociare piuttosto nell'intrico stesso delle norme e del rito, le domande dell'opinione

⁴¹ Il passo citato si legge in AA.VV., *Perché l'Italia diventi un Paese civile*, Napoli 2006, p. 102.

⁴² Il passo si può leggere in A. Papuzzi, Annalisa Magone, *Il giornalismo morale: questione di etica e di deontologia*, Torino 2001, p. 74.

⁴³ AA.VV., *Perché l'Italia*, cit., pp. 102-103.

⁴⁴ *Ibidem*.

pubblica, le correnti culturali, in definitiva *il significato umano e sociale* di un orizzonte più vasto del teatro giudiziario⁴⁵.

La traiettoria retorica del discorso mutava il segno stesso del giudizio in un *processo eccezionale, superlativo, straordinario, assurdo* fino a metterne in dubbio la natura propria del giudizio punitivo, che così trasfigurava in una sorta di apologo estremo sulla Giustizia: *questo non è neanche un processo penale*⁴⁶.

Lo sguardo straniante di Calamandrei rovescia il rito, rimescola oggetti e ruoli della messa in scena, mette in dubbio le forme stesse del processo penale, che risulta in questo modo una raffigurazione instabile del potere politico, di chi fa osservare la legge dello Stato.

VI. I PROCESSI PURI IMPAZZISCONO. CONTAMINAZIONI E METODO ETNOGRAFICO

Al di là del caso Dolci, le strategie difensive e la storia peculiare del dibattito, che infiammarono l'Italia civile degli anni cinquanta le parole di Calamandrei sedimentano una serie di ipotesi generali intorno ai caratteri permanenti, si direbbe all'ontologia, delle cause celebri. Proviamo a riprendere alcune questioni dopo i paradossi e le antinomie segnalati nelle pagine precedenti a proposito delle cause celebri, interrogandoci adesso sulle prospettive di metodo e gli strumenti analitici più opportuni per indagare la rappresentazione giudiziaria. Le ipotesi che si propongono invocano in primo luogo (a) una pratica necessaria di *contaminazione*, da intendere in senso radicale, rispetto alla moda elegante e innocua dell'interdisciplinarietà frequentata di solito dall'accademia. La funzione delle cause celebri, il genere letterario e l'evento giudiziario di disvelamento del dispositivo stesso del processo - si potrebbe dire la sua autobiografia e una pedagogia della linea di condotta dei suoi protagonisti - impone uno sguardo obliquo sul laboratorio stesso delle procedure, già per vocazione contaminato e perturbante, e prodotto di testualità, ibride e asimmetriche che scorrono lungo le linee spezzate e rapsodiche del racconto dei fatti per la ricostruzione della verità giudiziaria. Si tratta di prendere sul serio l'esperienza del processo, apparentemente irrelato ed evenemenziale, il suo andamento a zig-zag, per citare Deleuze, ed osservarlo, non tanto dal punto di vista dei suoi esclusivi esiti di autorità, ma piuttosto come (b) una

⁴⁵ Ivi, p. 104.

⁴⁶ Ibidem.

istituzione, ogni volta in via di lento raffreddamento, che, per un verso, rinvia, attraverso discorsi cerimoniali e procedure, alla centralità del paradigma punitivo e giudiziario *a efficacia strutturante*⁴⁷ delle relazioni sociali e della vita politica, per un altro, deposita al suo interno, nelle verbalizzazioni e nella presa di parola, pratiche centrifughe, saperi, ordinamenti rivali, se non potenzialmente inconciliabili, mostrando una tensione costante con le forme del giudizio. In questo senso un processo è sempre luogo di incroci di (c) *cultural impurities* in abito giuridico, che esigono una osservazione prossima agli stili del metodo etnografico.

Passiamo in rassegna, in un rapido colpo d'occhio, il catalogo aperto di questi materiali instabili: la polifonia dissonante delle *parti*, le voci dell'accusa e della difesa; l'alternarsi di alto e basso, di verticale e orizzontale, per quanto riguarda le figure di autorità e i poteri inclusi nelle procedure; di tecnicità della scrittura e della voce; i dialoghi d'autorità negli interrogatori e le testimonianze, punteggiati di silenzi, intervalli; la condotta in causa dei corpi eloquenti per dire e far dire la verità; il flusso stesso delle storie negli schemi della tradizione a forma mista del processo prima, nel pieno dispiegarsi del contraddittorio nel processo costituzionale; le derive, gli spostamenti dei racconti a verbale a cospetto dell'opinione pubblica, quella intramoenia, moderatamente rappresentata nei tribunali attraverso i giurati e i giudici popolari, quella esterna, a cifra melodrammatica, della società che guarda, sa e legge dei processi; le mutevoli regole della distanza, della prossimità e della misura fra questi corpi nell'aula, lungo i canali silenziosi delle procedure; il tempo attuale dell'istante, al presente, quello della ricostruzione dell'evento al passato, che occupa incessantemente lo spazio del giudizio, lo stesso programmatico *decentramento* dell'autore: chi è l'autore dell'opera di un processo? chi abita lo spazio giudiziario dell'aula? Il giudice, l'accusa, l'avvocato, l'imputato, la vittima, i testimoni, le forze dell'ordine, il pubblico, i media che lo "riprendono"?

Tutti questi elementi eterogenei e irregolari fanno del processo un oggetto etnografico, dai tratti ibridi e decentrati, nel senso attribuito precisamente da James Clifford nel suo importante libro di qualche anno fa⁴⁸. In tutti questi casi la rappresentazione giudiziaria si produce non soltanto nel

⁴⁷ Su questa espressione, cfr. A.M. Hespanha, *Storia delle istituzioni politiche*, Milano 1993, p. 42 e ss.

⁴⁸ J. Clifford, *I frutti puri impazziscono. Etnografia, letteratura, arte nel sec. XX*, (1988), Torino 2010.

rappresentare, *nel rendere presente* il delitto e il ritorno all'ordine dentro l'aula, ma pure nelle innumerevoli ripetizioni, imitazioni, manipolazioni di quella rappresentazione nelle arti e nella comunicazione che riprendono la rappresentazione giudiziaria con altri mezzi e per altri scenari di senso rispetto alle geografie della statualità e del potere di punire. Da qui l'obbligo per un osservatore partecipante di interpellare i linguaggi di differenti campi di sapere, con i quali la rappresentazione giudiziaria, l'invenzione dissonante e irregolare del 'fatto' *ritagliato* dal reale, intrattiene rapporti negoziali permanenti: dalla teoria politica della rappresentanza all'architettura degli spazi, dall'estetica alle regole delle procedure, dalla narratività alla comunicazione pubblica, tutti egualmente evocati e incrociati nel corso di un processo.

Nell'insolito accostamento che si propone dall'inizio di questo saggio fra le procedure dei giudizi in pubblico e la macchina della rappresentanza/rappresentazione, il processo è una forma del rappresentare, l'esperienza, che condivide con quel 'rappresentare', di uno scacco, cioè della distanza irriducibile tra il fatto, il reale, e la sua messa in forma. Allo stesso modo della rappresentazione, il processo rende presente il delitto, come fa la rappresentanza con il fatto sociale, provando a ritagliarlo dal suo contesto originario, per trasferirlo in una messa in scena, dove lo spettacolo dell'udienza e lo spettacolo dello Stato si confondono e si sovrappongono.

VII. TANTO NEI TRIBUNALI COME NEI TEATRI. SPECCHI E DERIVE DELLA RAPPRESENTAZIONE

In una pagina del *Leviatano*, per affermare l'identità fra rappresentazione e rappresentanza, Hobbes si sofferma sulla funzione dell'impersonare, cioè del rappresentare le parole o le azioni di un altro, impiegando una grammatica interamente visuale. L'impersonare, scrive Hobbes, consiste nel «figurare» o «rappresentare»⁴⁹, dove l'uso dei verbi all'infinito suggerisce il movimento continuo del ritrarre, simboleggiare, rendere presenti le parole o le azioni di un altro su una scena osservabile. Fra l'autore e l'attore che lo rappresenta si costituisce un patto che autorizza altri soggetti a un nuovo patto con l'autore, attraverso la mediazione necessaria del suo attore. Si dice *fatto per autorità* scrive Hobbes, fatto cioè «per commissione e con il permesso di chi ha il

⁴⁹ Hobbes, *Leviatano*, cit., p. 179.

diritto»⁵⁰. Tuttavia solo una autorità evidente, cioè che si mostra, obbliga colui che fa un patto con l'autore attraverso l'attore rappresentante. La scena del *rappresentare* è già dunque nel suo lessico originale, quella della *conversation* in pubblico, delle relazioni fra esseri umani, di un rapporto sociale che appartiene al vivere insieme, fatto di parole o di azioni, e che chiamo in causa gli organi della vista dell'udito e del tatto⁵¹.

L'origine di questo dispositivo, necessario alla modernità del Leviatano, che fa per esempio di una moltitudine di "parecchi" (individui) una sola unità conservata dal «rappresentatore», come scrive Hobbes, «Una moltitudine di uomini diventa *una* persona, quando è rappresentata da un uomo o da una persona, per modo che diventi tale con il consenso di ciascun particolare componente la moltitudine. Infatti è l'unità del rappresentatore, non l'unità del rappresentato che fa una la persona, ed è il rappresentatore che sostiene la parte della persona e di una persona soltanto; l'unità in una moltitudine non può intendersi in altro modo»⁵². In questo caso, la rappresentanza è rintracciata dallo stesso autore nelle pratiche basse e senza autorità della maschera e del palcoscenico. *Persona* infatti significa «il travestimento o l'apparenza esterna di un uomo truccato sul palcoscenico» di un teatro⁵³. La persona è precisamente «quella parte che traveste la faccia» *come una maschera*⁵⁴ e, continua Hobbes irriverente, l'autorità del rappresentato è quella dell'attore e della sua maschera. La nascita, meglio l'invenzione della rappresentazione, non è dunque custodita in un luogo originario e fisso ma piuttosto in un territorio di sconfinamenti, in una serie di traslazioni successive, dal palcoscenico alla conversazione, come ad ogni altra causa e occasione del rappresentare: «e dal palcoscenico è stata traslata per indicare chiunque rappresenti (representer) parole (speech) e azioni, tanto nei tribunali, quanto nei teatri. Cosicché una persona è lo stesso di un attore sia sul palcoscenico che nella conversazione comune»⁵⁵.

C'è tuttavia un secondo luogo dell'*impersonare* e del *figurare* non meno inconfessabile del travestimento sul palcoscenico di un teatro. La nuova macchina politica del rappresentare - l'unità di una moltitudine consiste nell'unità del rappresentatore ed è la «sua voce» di parecchi uomini è

⁵⁰ Ivi, p. 170.

⁵¹ Ivi, p. 175.

⁵² Ivi, p. 172.

⁵³ Ivi, p. 178.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Ibidem.

debitrice non meno sorprendentemente della rappresentazione giudiziaria nei tribunali. Come farebbe il sovrano che, in quanto persona, rappresenta l'insieme dei suoi sudditi, e come nei teatri, l'attore riceve l'autorità dall'autore, che tuttavia resta assoggettato al primo, il quale agisce in suo nome e ne sostiene la parte, agendo in suo nome «And to Personate, is to Act, or Represent himselfe, or an other; and be that acteh another, is said to beare his person, or act in his name»⁵⁶. A partire dall'enunciato - *sostiene una parte* - gli scenari e il linguaggio della rappresentanza si consegnano ai tempi e all'azione di un processo, con un effetto di trascinamento reciproco fra spazio politico, giudiziario e teatrale: «In tale senso Cicerone usa questa parola là dove dice: *Unus sustineo tres personas; mei, adversarii, et judicis* (sostengo la parte di tre persone, la mia, quella del mio avversario e quella del giudice: ma il testo completo tratto dal *De oratore* n. 24 è *tres personas unus sustineo summa animi aequitate, meam, adversarii judicis*); ed è chiamata, diversamente in diverse occasioni, rappresentatore o rappresentante, luogotenente, vicario, attorney, deputato, procuratore, attore o simili (*A representer, or Representative, a Lieutenant, a Vicar, an Attorney, a Deputy, a Procurator*)»⁵⁷.

E' questa espansione irresistibile dal palcoscenico di un teatro a quello di un tribunale, che fa da innesco e moltiplicatore delle figure interminabili del rappresentare, come scrive efficacemente Hobbes *diversamente e in diverse occasioni*. Questa deriva, si potrebbe dire naturalmente, linguistica e visuale, dal palcoscenico al palazzo di giustizia, fin verso ogni altra forma possibile del rappresentare, continua a *contaminare* la scena della rappresentazione, imponendo, non più soltanto dal lato dei soggetti e delle figure - l'avvocato come il deputato - ma da quello delle procedure il perimetro strisciante del modello giudiziario sulle conversazioni e sui rapporti sociali. Così, per esempio, a proposito della funzione delle voci *negative*: «se il rappresentante consiste di parecchi uomini la voce della maggioranza deve essere considerata la voce di tutti. Infatti se la minoranza si pronuncia per l'affermativo e la maggioranza per la negativa, ci saranno voci negative più che sufficienti per annullare le affermative; così l'eccedenza di voci negative che restano non contraddette, sono la sola voce che ha il rappresentante. Un rappresentante con un numero pari di componenti, specialmente quando il

⁵⁶ Ivi, p. 169.

⁵⁷ Ivi, p. 179.

numero non è grande per cui le voci contraddittorie sono spesso uguali, è per questo fatto spesso muto e incapace d'azione»⁵⁸

Tuttavia, prosegue Hobbes, allineando e cortocircuitando nuovamente lo spazio della decisione politica a quello della decisione giudiziaria, «in qualche caso delle voci contraddittorie di numero uguale possono determinare una questione; così nelle condanne o nelle assoluzioni, l'eguaglianza dei voti, in quanto non condanna, assolve, ma al contrario non condanna, in quanto non assolve. Ancora, quando si è ascoltata una causa non condannare è assolvere, ma al contrario dire che non assolvere è condannare, non è vero. Una cosa simile si ha quando si delibera sull'esecuzione immediata di una cosa o sul suo deferimento in altra occasione; infatti quando le voci sono uguali, non decretare l'esecuzione è un decretare la dilazione»⁵⁹.

In questo modo lo spettacolo del processo, attraverso le ripetute equivalenze operate da Hobbes fra palcoscenico, aula di giustizia, spazi politici e parlamentari, iscrive il *rapporto sociale* di un processo dentro lo spettacolo dello Stato, che si fa sintesi e metafora ambigua di tutti i luoghi possibili della sfera pubblica, della rappresentanza e della rappresentazione⁶⁰.

⁵⁸ Ivi, p. 173.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Impiego «l'espressione spettacolo del processo», ripensando la lezione teorica di G. Debord, *La società dello spettacolo* (1967), Milano 2008.

EL SISTEMA AUTONÓMICO DEL ESTADO ESPAÑOL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA DESDE 1979 HASTA INICIOS DEL SIGLO XXI

SEBASTIÀ SERRA BUSQUETS

Universitat de les Illes Balears

El modelo de Estado basado en las Comunidades Autónomas se ha reconocido como inédito e incluso con carácter excepcional. El cambio constitucional que se concretaba tiene una trascendencia importante, pero hay que recordar los esfuerzos anteriores de distribución del poder en el conjunto del Estado.

La España del Estado de las Autonomías representa una solución nueva a un problema anterior.

En el transcurso de los años que van desde la aprobación de la Constitución de 1978 han surgido nuevos problemas, nuevos debates políticos y mucha retórica al respecto.

El Estado de las Autonomías nace de un pacto de estado que pretendía armonizar intereses legítimos dentro de una comunidad política única, aunque paralelamente se van sucediendo y renovando una serie de problemáticas debido a su instauración.

El hecho de que el Estado de las Autonomías se concretara después de la Guerra Civil y la dictadura franquista, lógicamente marca unas dinámicas muy específicas.

En la lejana memoria histórica debemos situar el federalismo republicano, el nacionalismo vasco, gallego y catalán, los planteamientos regionalistas, la realidad de la Mancomunitat de Catalunya en el primer cuarto del siglo XX, la Constitución de la Segunda República en 1931, el Estatuto de Autonomía de Catalunya de 1932, los Estatutos de Euskadi y Galicia de 1936, los proyectos autonómicos durante la Segunda República, y todo el debate constitucional y el conjunto de reivindicaciones en la etapa franquista a favor

de la democracia, amnistía y estatuto de autonomía con gran movilización ciudadana en muchos casos.

Desde los partidarios de la democracia, se coincidía en gran parte de ellos en que el Estado centralista, que había sido objeto de múltiples críticas por ineficacia, corrupción..., debía ser substituido por un Estado en el que la descentralización fuera real y eficaz, aunque lo más importante era la movilización política, social y cultural relacionada con la democracia y formación de dichas autonomías.

La fuerte identificación del franquismo con el nacionalismo español favorece sin lugar a duda el surgimiento del Estado de las Autonomías. Aunque hay que recordar que en las etapas anteriores a la dictadura y muy concretamente desde los Decretos de Nueva Planta se habían dado muchas campañas y muchas iniciativas institucionales en favor del nacionalismo español y la uniformización.

La tarea de construcción del Estado de las Autonomías era difícil, compleja y en la actualidad no está acabada. La dificultad central ha venido representada por los "aparatos" del Estado, por las élites dirigentes y por determinados partidos políticos.

Cuando empieza la transición política, el debate sobre la descentralización fue potente, importante y desde entonces, se han sucedido un conjunto de proyectos como los ejemplos apuntados a continuación: las preautonomías, donde la complejidad del proceso preautonómico y su importancia quedaron patentes, y otro ejemplo estaría relacionado con los planteamientos federales que fueron surgiendo desde distintas organizaciones políticas, aunque no se llegaron a concretar.

Con los Estatutos de Autonomía aprobados después de la aprobación de la Constitución de 1978, se generalizó el proceso autonómico. De hecho, las luchas a favor de la autonomía se habían sucedido básicamente desde las nacionalidades históricas, pero en ese sentido no solamente debemos considerar nacionalidades históricas las que en cierta manera indica la Constitución, es decir, Catalunya, País Vasco y Galicia, sino también debemos incluir Aragón, Castilla, País Valencià, las Illes Balears, Andalucía, Navarra y Canarias. A pesar de las diferencias entre los Estatutos de Autonomía y las dinámicas históricas, se ha extendido una vocación autonómica en el conjunto de España con importantes singularidades.

La Constitución de 1978 no contiene un modelo de organización territorial del Estado, sino que éste ha ido forjándose a lo largo de los años de vigencia de la Constitución. El denominado Estado autonómico, o Estado de las

autonomías, ha constituido hasta la fecha un modelo de organización territorial del Estado en evolución permanente, por la existencia de diversos nacionalismos en su configuración interna.

En su artículo 2, la Constitución reconoce como sujetos de la autonomía a las nacionalidades y regiones que integran España, pero sin concretar cuales son ni el nivel competencial que podrán tener.

Dentro de las transformaciones sociopolíticas llevadas a cabo en el proceso de transición a la democracia, una de las más importantes fue la conformación de una nueva división territorial y la fundamentación de una nueva idea de Estado nacional radicalmente distinta a ninguna otra mantenida en la España contemporánea. Este proceso se realizó a su vez, al igual que el conjunto de transformaciones democratizadoras, con una profundidad, un consenso y una velocidad sin antecedentes. La plasmación jurídica de este cambio se encuentra en el artículo II de la Constitución española, que enfatiza que ésta “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 ellas”.

Este artículo tiene en el título VIII un desarrollo pormenorizado, al tiempo que institucionaliza las Comunidades Autónomas y establece el proceso de elaboración y aprobación de los estatutos respectivos, las instituciones legislativas y ejecutivas propias de cada Comunidad y las potenciales competencias que alcanzaría en su desarrollo¹.

Sólo establece varios procedimientos para que los distintos territorios decidan qué Comunidad Autónoma quieren formar, qué vía de acceso a la autonomía prefieren y qué procedimiento seguirán para la aprobación de los Estatutos de Autonomía. Las decisiones sobre estas opciones, adoptadas por los representantes de la futura autonomía y de las Cortes, determinarán la configuración como Comunidades Autónomas y el ámbito inicial de sus poderes.

Esencialmente, la Constitución configurará dos niveles de autogobierno, pero no lo hará de forma cerrada, sino estableciendo unas vías con diferentes requisitos que tendrán que seguir las nacionalidades y regiones para situarse en el primer grupo o en el segundo.

¹ SEPÚLVERA, Isidro (1996): “La eclosión nacionalista: regionalismos, nacionalidades y autonomías” en TUSELL, Javier; SOTO, Álvaro (eds.): *Historia de la transición, 1975-1986*. Alianza, Madrid. Pág. 409.

La vía rápida o reforzada, a través del Art. 151 de la Constitución, era la prevista como urgente e importante para establecer rápidamente el mayor grado de autonomía en los territorios que la reclamaban con más fuerza.

Estaba pensada básicamente para las Comunidades que habían aprobado su estatuto durante la II República (Catalunya, País Vasco y Galicia), pero también permitía el acceso a aquellas regiones que mostrasen una fuerte voluntad de autogobierno.

La vía lenta u ordinaria, a través del Art. 143 de la Constitución, podía ser seguida por todas las demás. Sus condiciones eran más fáciles de cumplir a través del voto favorable de los ayuntamientos, pero se accedía a un menor nivel competencial.

Los Estatutos vasco y catalán serán los primeros en aprobarse (1979) y estas comunidades también serán las primeras en celebrar elecciones, constituir parlamentos, formar Gobierno y empezar a demostrar la viabilidad del sistema. Hay que recalcar la fuerte identificación nacional de gran parte de la población vasca y catalana.

Pero el proceso de elaboración de Estatutos se interrumpirá cuando el Gobierno de la UCD quiere controlarlo, para evitar que su crecimiento se extienda con demasiada rapidez y un aparente descontrol. Con esta intención, pretende condicionar la autonomía de Galicia y Andalucía a una ley estatal, pero finalmente no lo conseguirá.

La aprobación del Estatuto andaluz significará extender el máximo nivel competencial a una comunidad en la que no se había pensado, y esto impedirá cualquier distinción cualitativa entre las llamadas comunidades históricas y el resto. Ante esta situación, y en un contexto marcado por el Golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, los dos principales partidos, UCD y PSOE, firman en 1981 un acuerdo que se concreta en la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico-LOAPA, que pretende cerrar el modelo autonómico con carácter restrictivo.

El Tribunal Constitucional declarará inconstitucional la mayor parte de la LOAPA en una decisiva sentencia que remarca el carácter constitucional de la autonomía política, que no puede ser limitada por ninguna ley estatal, ya que los principios autonómicos derivan de la Constitución y sólo están sometidos a ella. El recurso ante el Tribunal Constitucional se había planteado desde el nacionalismo catalán y vasco.

A partir de la sentencia de la LOAPA, cualquier gobierno central que quisiera homogeneizar aspectos concretos del Estado autonómico tendría que hacerlo por vías indirectas: homologando las competencias, regulando

los mecanismos de financiación o detallando mucho más la legislación básica que luego pudiera ser desarrollada por las regiones².

Aunque gran parte de esta ley fue anulada por el Tribunal Constitucional, sí que conseguirá la aprobación consensuada de todos los estatutos, aunque con excepciones. En los casos de Canarias y la Comunidad Valenciana, denominada por amplios sectores valencianistas como País Valencià, que ya habían iniciado el procedimiento por la vía reforzada del Art. 151 de la Constitución, se acoplarán a la vía ordinaria, pero a cambio, se les otorgará el máximo nivel competencial por ley orgánica.

En Navarra, a través de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral aprobada en agosto de 1982, la autonomía dispondrá de también un máximo competencial teórico.

De esta forma, todo el territorio queda organizado en Comunidades Autónomas, con las mismas instituciones, pero con dos niveles competenciales distintos: siete Comunidades han alcanzado el mayor nivel competencial (País Vasco, Catalunya, Galicia, Andalucía, Navarra, Comunitat Valenciana y Canarias) y las otras diez tienen un nivel competencial inferior.

Debemos matizar las diferencias que existen entre cada una de estas Comunidades Autónomas, tanto en el bloque de las siete Comunidades que han alcanzado el mayor nivel competencial teórico, como en las del nivel competencial menor.

“A partir de 1983 el territorio español quedó configurado en diecisiete comunidades autónomas con las mismas instituciones pero con dos niveles competenciales distintos: siete de ellas habían alcanzado un nivel superior (Catalunya, País Vasco, Galicia, Andalucía, Navarra, Comunidad Valenciana y Canarias), mientras que las otras diez, que se había incorporado al sistema por la vía del artículo 143, tendrían, durante algún tiempo, un nivel inferior. Ya entonces, la solución al problema regional/nacional contemplado en la Constitución y planteado durante la fase preautonómica gozaba de un notable apoyo popular, a pesar de que en muchas comunidades las instituciones autonómicas apenas habían iniciado su andadura. Según un estudio de 1982, el 47% de los españoles decía apoyar la autonomía, el 28% era partidario del centralismo, el 11% se decantaba por el federalismo y el 4% de la independencia de su comunidad”³.

² PELAZ LÓPEZ, José-Vidal (1991): *El Estado de las autonomías. Regionalismos y Nacionalismos en la Historia Contemporánea de España*, Actas, Madrid.

³ POWELL, Charles (2001): *España en democracia (1975-2000)*, Plaza y Janés Editores S. A., Barcelona.

En estudios y debates de los años noventa hasta la actualidad, se ha seguido planteando la problemática competencial y de financiación. Ante la inexistencia de posiciones políticas desde los gobiernos del Estado respecto a la dinámica competencial, han surgido estudios y propuestas que han planteado el déficit existente en el sistema competencial.

A partir de ese momento se aprobarán varias leyes sectoriales (la más importante es la del tercer canal de televisión), y el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea, que introducirá un nuevo ordenamiento y cambios institucionales: las autonomías perderán competencias en favor de la Comunidad y éstas serán las encargadas de aplicar políticas comunitarias sin que tengan representación en los órganos decisorios, ya que el único interlocutor válido ante la CEE es el Estado.

Este será un nuevo debate que se va a abrir a partir de estos momentos: la posibilidad o no de participar por parte de las Comunidades Autónomas en los foros de debate, y en los órganos de resolución de la Europa Comunitaria.

Cinco años después de la aprobación de los primeros estatutos (entre 1987 y 1989) la mayor parte de las Comunidades de nivel inferior inician los procedimientos establecidos para reformar sus estatutos, basándose en el artículo 148.2 de la Constitución, que permite una ampliación competencial después de cinco años de vigencia del Estatuto.

El artículo 148 de la Constitución Española establecía que, pasados cinco años desde la creación de las comunidades autónomas de vía lenta, éstas “mediante la reforma de sus estatutos [...] podrían ampliar sucesivamente sus competencias”. En 1988 se cumplió dicho plazo contado a partir de la aprobación de las Cortes del último Estatuto, el de Castilla y León. Desde ese momento los principales partidos políticos, en el gobierno y en la oposición, comenzaron los contactos para buscar una fórmula que permitiese armonizar de nuevo ese salto competencial previsto en la Constitución, siguiendo el modelo de los pactos de 1981⁴.

Tanto el PSOE como el PP estaban de acuerdo en el diagnóstico de la situación. Los conflictos competenciales entre las autonomías y la administración central eran excesivos y amenazaban con colapsar el Tribunal Constitucional. Las comunidades se quejaban de la falta de participación en las decisiones de la política estatal y desde 1986, en el foro europeo de la CEE. La falta de coordinación para hacer frente a problemas comunes era

⁴ PELAZ LÓPEZ, José-Vidal (1991): *El Estado de las autonomías. Regionalismos y Nacionalismos en la Historia Contemporánea de España*, Actas, Madrid.

algo habitual. Así se llegó a los Acuerdos Autonómicos suscritos el 28 de febrero de 1992 entre el gobierno socialista de Felipe González y la oposición del PP liderada por José María Aznar. La esencia del pacto consistía en considerar que no había ninguna base para la discriminación competencial de la legislación o de gestión entre comunidades, salvo en aquellas con singularidades lingüísticas, insulares o forales. En el fondo se trataba de establecer la virtual equiparación final entre las autonomías del 143 y las del 151, con lo cual en realidad se desdibujaba la frontera constitucional entre “nacionalidades” y “regiones”. La categoría autonómica, por lo tanto, no se basaría en la historia (en concreto en los plebiscitos de la II República), como la Constitución pudo dar a entender, sino que se fundaba en un mismo derecho al autogobierno por parte de todos los pueblos de España. Por supuesto los más beneficiados con la situación anterior, nacionalistas vascos y catalanes, protestaron vivamente contra este nuevo “café para todos” reclamando para sí nuevas competencias que les volvieran a distanciar del resto, subrayando enfáticamente sus “hechos diferenciales”. Las competencias que solicitaban eran bastantes, y en cierta manera, venían a significar un cierto fracaso a la hora de la concreción de muchos de los acuerdos que se habían tomado.

La retórica y el discurso político, en muchas ocasiones, se contradecía con ciertas realidades administrativas.

Los acuerdos entre los partidos políticos mayoritarios a nivel estatal tuvieron su plasmación en la Ley Orgánica de 23 de diciembre de 1992 “de transferencia de competencias a las comunidades autónomas que accedieron a la vía 143 de la Constitución”. Posteriormente todas las regiones afectadas llevaron a cabo la reforma de sus Estatutos, recogida luego por la correspondiente Ley Orgánica en el año 1994. Un conjunto de treinta nuevas competencias fue transferido; entre ellas se incluía la educación, pero no la sanidad que fue aplazada. De esta manera, las diferencias más importantes entre las autonomías del 143 y del 151 quedaban reducidas, en teoría, a las materias de sanidad y policía, así como los conciertos económicos del País Vasco y Navarra.

Los pactos de 1992 incluían también otros asuntos que se había hecho necesario regular o corregir. La falta de diálogo y coordinación entre la administración central y las autonómicas intentó ser paliada con la puesta en marcha de las Conferencias Sectoriales, en las que el ministro de cada ramo trataría con los homólogos de las comunidades temas de interés general.

Sin embargo, la aplicación práctica de las Conferencias Sectoriales entre el Gobierno del Estado y los representantes de las Comunidades Autónomas dejó bastante que desear y el objetivo del trato bilateral entre cada una de las administraciones y el Estado, se seguía reivindicando por parte de las comunidades que hacían más énfasis en el autogobierno.

Menos avances se registraron en la petición de las regiones de participar en la política europea del gobierno español, asunto candente tras la integración en la CEE, luego UE, sobre todo para comunidades como la de Canarias, siempre celosa de su régimen fiscal especial. Hay que incidir en la voluntad y concreción de representatividad en la Unión Europea de las autonomías vasca y catalana desde los primeros momentos y de oficinas y delegaciones de otras autonomías que se fueron sucediendo.

A pesar de que la Constitución otorgaba competencias exclusivas en política exterior al gobierno de España, la proliferación de delegaciones de las Comunidades Autónomas en Bruselas para realizar tareas de representación y de gestión ante las instituciones de la Unión Europea, hace que después de diversos enfrentamientos institucionales, el Gobierno tenga que aceptarlas como un hecho consumado.

Finalmente, en los acuerdos autonómicos de 1992 (firmados por el Gobierno del PSOE y el PP), se acuerda esta ampliación de competencias a través de la Ley Orgánica de Transferencias 9/1992 y en marzo de 1994 se reforman los Estatutos de Autonomía. Esta ampliación competencial igualaba teóricamente (excepto en la sanidad y, de forma transitoria, en la educación no universitaria), a todas las comunidades.

Dos años después es Canarias la que reformará su Estatuto con una ampliación notable de competencias, la regulación de los Cabildos Insulares y del Régimen Económico y Fiscal propio.

En 1996 se inicia una nueva oleada de reformas de los Estatutos, marcada por la iniciativa de las instituciones de Aragón, de todas las comunidades que habían reformado sus textos dos años antes. En esta ocasión no hay acuerdo previo entre PP y PSOE, pero sí que existirá a medida que los textos vayan llegando a las Cortes.

En 1996 se reforma el Estatuto de Aragón; en 1997 el de Castilla-La Mancha; en 1998 los de Murcia, Cantabria y Madrid; y en 1999 los de Asturias, la Rioja, Illes Balears, Castilla y León y Extremadura.

Los Estatutos de Canarias y Aragón incorporan la autodenominación de "nacionalidad". La mayoría refuerzan sus instituciones y eliminan restricciones que figuraban en los originales y que han dejado de tener

sentido. También introducen la facultad del presidente de la Comunidad de disolver el Parlamento antes de finalizar la legislatura aunque con limitaciones.

Al margen de las reformas estatutarias, en 1990 se crea el Fondo de Compensación Interterritorial; en 1993 se reforma el sistema de financiación autonómico, en 1994 se modifica tímidamente el reglamento del Senado y se permite a la Comunidades participar, de forma muy limitada, en la toma de decisiones europeas.

La primera legislatura de Gobierno del PP prosigue y profundiza las líneas de los últimos gobiernos socialistas: continúan las transferencias de competencias por la vía excepcional del artículo 150 de la Constitución (la más importante es la que otorga a Catalunya la potestad de crear un cuerpo de policía empezando por las competencias de tráfico). Se reforma la administración central para adaptarla mejor a las Comunidades Autónomas.

A través de una Ley Orgánica se sustituye la figura del Gobernador Civil por la del Delegado del Gobierno. Se empieza a plantear la participación de los gobiernos autonómicos en la Unión Europea.

Los avances más importantes se producen en la mejora del sistema de financiación (1996 y 2001), que incrementa la autonomía y la financiación, cede varios impuestos con mayor capacidad recaudatoria e incrementa su capacidad normativa en los tributos cedidos. Se incrementan los traspasos de servicios del Estado a los Gobiernos autonómicos.

En 1999 se finaliza el traspaso de la enseñanza no universitaria a las diez Comunidades Autónomas que no la tenían, y dos años después, a finales del 2001, se aprueba el traspaso a las mismas Comunidades Autónomas de los servicios sanitarios, con lo que se pone fin a las grandes transferencias de servicios.

A partir del año 2000, con la mayoría absoluta del PP, se mantuvo la continuidad en los traspasos y en la mejora de la financiación, pero se produjo un profundo cambio a nivel ideológico, que refuerza la idea de nacionalismo español y de potenciación de la administración central del Estado.

En el ámbito legal y administrativo, el funcionamiento de las instituciones reformadas se va regularizando con la creación de los Consejos Consultivos y en determinados parlamentos con la aprobación de figuras dentro del ámbito que podríamos denominar "Defensor del Pueblo" con nombres diferentes en las distintas comunidades, y con las Sindicaturas de Cuentas.

En Canarias e Illes Balears se amplían las competencias de los órganos insulares (Consejos Insulares y Cabildos), con la aprobación de leyes en el 2000 y 2001. En Catalunya, se activa la figura del Conseller en Cap (2001) que no tiene equivalencia en el resto.

En Aragón o Cantabria se crean comarcas, en un sistema parecido al Bierzo dentro de la comunidad de Castilla y León. Pero el esfuerzo general ha sido por modernizar la administración, puesto que la mayoría han aprovechado la asunción de nuevos traspasos para racionalizarla y mejorar la relación con los ciudadanos.

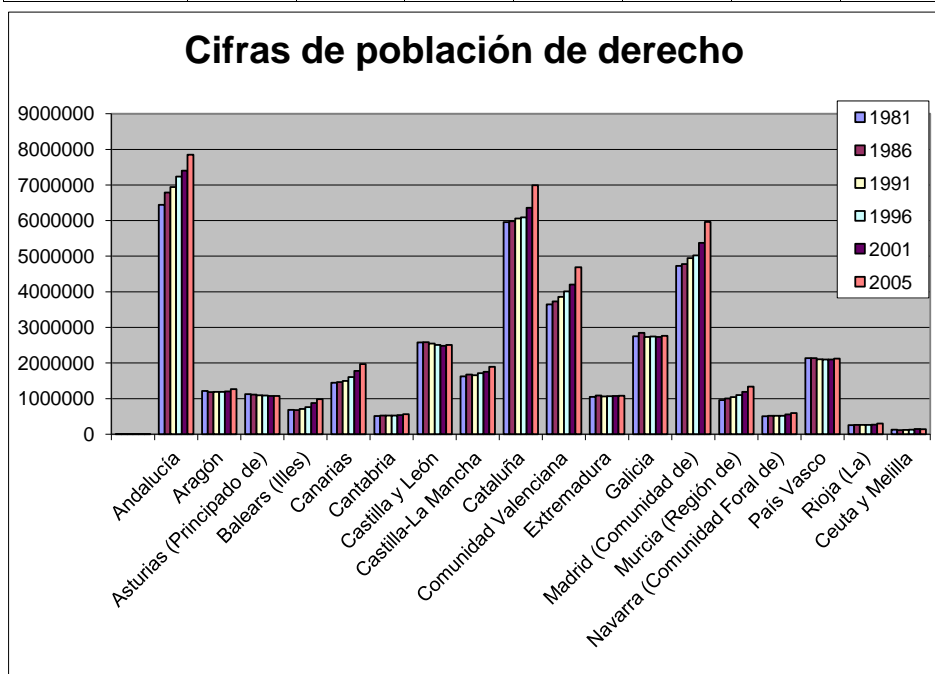
Queremos destacar la evolución de la población en cada una de las comunidades los años 1981, 1986, 1991, 1996, 2001, 2005 y 2008, a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística. Se ofrecen las cifras de población de derecho de cada Comunidad Autónoma además de Ceuta y Melilla y los datos del conjunto de España.

De la observación de las cifras se observa la gran variedad territorial y los distintos ritmos de crecimiento. También destacamos el peso demográfico diferencial y los consecuentes desequilibrios territoriales demográficos de las diferentes Comunidades Autónomas.

Evolución de la población

	1981	1986	1991	1996	2001	2005	2008
Estado español	37742561	38473418	38872268	39669394	41116842	44108530	46157822
Andalucía	6441461	6789772	6940522	7234873	7403968	7849799	8202220
Aragón	1213099	1184295	1188817	1187546	1199753	1269027	1326918
Asturias (Principado de)	1127007	1112186	1093937	1087885	1075329	1076635	1080138
Balears (Illes)	685088	680933	709138	760379	878627	983131	1072844
Canarias	1444626	1466391	1493784	1606534	1781366	1968280	2075968
Cantabria	510816	522664	527326	527437	537606	562309	582138
Castilla y León	2575064	2582327	2545926	2508496	2479425	2510849	2557330
Castilla-La Mancha	1626845	1675715	1658446	1712529	1755053	1894667	2043100

Catalunya	5958208	5978638	6059494	6090040	6361365	6995206	7364078
Comunidad Valenciana	3646765	3732682	3857234	4009329	4202608	4692449	5029601
Extremadura	1050119	1086420	1061852	1070244	1073381	1083879	1097744
Galicia	2753836	2844472	2731669	2742622	2732926	2762198	2784169
Madrid (Comunidad de)	4726986	4780572	4947555	5022289	5372433	5964143	6271638
Murcia (Región de)	957903	1006788	1045601	1097249	1190378	1335792	1426109
Navarra (Comunidad Foral de)	507367	515900	519277	520574	556263	593472	620377
País Vasco	2134763	2136100	2104041	2098055	2101478	2124846	2157112
Rioja (La)	253295	260024	263434	264941	270400	301084	317501
Ceuta y Melilla	129313	117539	124215	128372	144483	140764	148837



Fuente: www.ine.es (1 de enero de 2008).

En segundo lugar, queremos poner de relieve desde la perspectiva de la Geografía Regional, que entre finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI, se aprecian las disparidades regionales, en el desarrollo regional y en las desigualdades territoriales de forma combinada. El proceso autonómico, en este sentido, nos permite profundizar en aspectos relacionados con la demografía, las migraciones, la reducción de desigualdades desde la perspectiva de la renta, el mantenimiento e incluso aumento de las desigualdades desde la perspectiva de la población y de la producción, y en general se observa que parecen haber aminorado las desigualdades de las Comunidades Autónomas con relación a las regiones europeas.

A partir del análisis de las disparidades socioeconómicas, se estructura España en cuatro grandes bloques, señalados por los especialistas de la economía y de la geografía regional: los territorios con crecimiento económico; los territorios afectados por diversas crisis, aunque cronológicamente no tratamos el impacto de la gran crisis a partir del 2007-2008; los territorios que continúan con la tónica secular y que se combinan con territorios con despoblación.

Debemos singularizar nacionalidades y regiones. Los proyectos y realizaciones de los gobiernos vasco y catalán son los más notables, y también existen singularidades importantes de desarrollo económico en prácticamente todas las regiones, aunque subsisten grandes diferencias, ritmos y diferencias a la hora de enfocar la gobernanza.

Al tratar de las desigualdades regionales, a partir de las disparidades socioeconómicas, y planteando variables como ocio, salud, educación y cultura, debemos afirmar que los avances en el desarrollo social de las últimas décadas han sido importantes y que ha habido grandes esfuerzos por parte de distintas administraciones autonómicas para aumentar sus políticas sociales.

Planteando las variables de empleo y paro, se observa una evolución muy marcada y con dinámicas muy específicas en cada Comunidad Autónoma, incluso con grandes diferencias internas dentro de cada comunidad. La evolución del sector servicios, y muy concretamente del turismo, del sector industrial y de la construcción, además del peso específico de agricultura, pesca y minería, provocan que la evolución del Producto Interior Bruto de la renta regional del empleo y paro sean constantes y con importantes variaciones.

La renta regional neta entre 1985 y 1991 indica por ejemplo un mayor crecimiento de Madrid, ocupando los dos últimos lugares las Comunidades de Asturias y Cantabria.

Desde la perspectiva del crecimiento per cápita, el mayor se produjo en las rentas de Madrid, Castilla La Mancha, Canarias, Aragón y Catalunya, mientras que las tasas más bajas se registraron en Asturias, Cantabria y Castilla y León.

La evolución de la Seguridad Social es otro de los temas candentes, y con grandes diferencias entre las diversas Comunidades Autónomas dependiendo en gran parte de la evolución de los sectores económicos, del trabajo temporal y de la estacionalidad de la economía. Los programas de actuación de la Unión Europea en España han sido en las últimas décadas muy importantes, y las administraciones con mayor eficacia y el Gobierno del Estado han conseguido recursos fundamentales. La participación de las Comunidades Autónomas en el debate de los programas de actuación de la Unión Europea ha sido irregular, y con muchas dificultades debido al Gobierno del Estado. En este ámbito, los parlamentos autonómicos han tenido pocas posibilidades de incidir en sus reivindicaciones. Al mismo tiempo, ha sido relativamente escasa la incidencia de los diputados en el Parlamento europeo, aunque en determinados temas se han planteado reivindicaciones y se ha llevado la problemática social a las instituciones europeas.

“Aunque muchas son las opiniones, siempre encontradas, a lo señalado queda añadir que España sigue manteniendo hábitos concretos que muestran la pervivencia de una fuerte identidad; manteniendo la identidad española en firme convivencia con las propias de las diversas identidades de las regiones que la integran. Esta relación compleja entre las relaciones entre las señas de identidad de la cultura tradicional y los caracteres propios de la citada como ‘modernidad’ deben permitir a la sociedad española -desde el conocimiento y estudio de su geografía regional-, superar lo que algunos estudiosos han dado en denominar la ‘mejicanización’ de la vida española en la década de los noventa; el presente y el futuro se presentan apasionantes, estudiémoslos”⁵.

⁵ GARCÍA ALVARADO, J. M. y SOTELO NAVALPOTRO, J. A. (1999): “España en los comienzos del siglo XXI: los contextos regionales” en *La España de las Autonomías*, (GARCÍA ALVARADO, J. M. y SOTELO NAVALPOTRO, J. A., (eds.)), Síntesis, Madrid, pág. 28.

En el momento de plantear los procesos electorales para elegir diputados y diputadas de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, en primer lugar consideramos -desde un punto de vista institucional-, la gran importancia de la dinámica parlamentaria en referencia a las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, debemos remarcar las diferencias existentes entre aquellas comunidades que accedieron a la autonomía por el artículo 151 de la Constitución o también llamadas de vía rápida, que han tenido un proceso más completo y más rápido de articulación de su Parlamento y de sus instituciones autonómicas en general, ya que eligen a sus diputados en convocatorias específicas, y hasta la actualidad al margen de otras consultas electorales, excepto Andalucía que ha hecho coincidir sus elecciones autonómicas con las elecciones al Parlamento español en la mayoría de convocatorias.

Son los Parlamentos del País Vasco, Catalunya, Galicia y Andalucía los que patrocinan las primeras jornadas sobre “Las Comunidades Autónomas constituidas a través de la disposición transitoria segunda y artículo 151 de la Constitución. Proceso de formación y desarrollo institucional”, celebradas en Granada en diciembre de 1982. Ya en aquellas ponencias y comunicaciones, un conjunto de especialistas y estudiosos desde la perspectiva del Derecho Constitucional y de la Ciencia Política, analizaron la forma de conseguir tres grandes objetivos según el texto de José Cazorla Pérez, profesor de la Universidad de Granada. El primero, evitar la concentración de poder en una burocracia o una administración. El segundo, proporcionar a los ciudadanos la oportunidad de desarrollar fórmulas democráticas de autogobierno y el tercero, que a través de sus propios organismos y agencias, los gobiernos autonómicos consigan adaptar de manera mucho más apropiada su política a las necesidades de sectores específicos de su comunidad⁶.

La evolución de la participación electoral, en las elecciones a los Parlamentos Autonómicos de las Comunidades que accedieron a la Autonomía por la vía del Art. 151 de la Constitución, es la siguiente:

⁶ CAZORLA PÉREZ, José (1984): “Prólogo”, en *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos Jurídicos y perspectivas políticas*. Parlamento Vasco, Parlamento de Catalunya, Parlamento de Galicia, Parlamento de Andalucía, Granada, pág. 2, 3.

Comunidades Autónomas⁷ (Art. 151)

País Vasco	1980	1984	1986	1990	1994	1998	2001	2005	2009
	59,8%	68,5%	69,6%	61%	59,7%	70%	79%	68%	65,88%
Catalunya	1980	1984	1988	1991	1995	1999	2003	2006	2010
	61,4%	64,3%	59,4%	54,9%	63,6%	59,3%	63'39%	56,77%	58,78%
Galicia	1981	1985	1989	1993	1997	2001	2005	2009	2012
	46,3%	57,4%	59,5%	64,2%	62,5%	60,2%	67,7%	70,45%	63,8%
Andalucía	1982	1986	1990	1994	1996	2000	2004	2008	2012
	66,2%	70,7%	55,3%	67,3%	78,1%	68,7%	75,85%	75,3%	60,77%

De un simple análisis de los datos expuestos, se observa una complejidad relativa. La tradicional abstención de Galicia se va superando paulatinamente; en el País Vasco observamos vaivenes importantes, en Catalunya una cierta estabilidad, aunque valoramos el bajo el porcentaje de votantes, y en Andalucía una importante participación, a excepción de 1990 donde votó únicamente el 55,3%.

En las Comunidades Autónomas que consiguieron la Autonomía a partir del artículo 143 de la Constitución, se dan los siguientes índices de participación:

⁷ - Información de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas a partir de los datos oficiales de las Juntas Electorales.

-AA. VV. *Las elecciones autonómicas en España 1980-1997*, edición a cargo de Manuel Alcántara y Antonio Martínez, CIS, Madrid.

-DEL CASTILLO, Pilar (ed.) (1994): *Comportamiento político y electoral*, CIS, Madrid.

-*Informe Comunidades Autónomas*. Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1989-2001.

- Elaboración propia.

Comunidades Autónomas⁸ (Art. 143)

De un simple análisis comparativo de la participación se observan algunas diferencias aunque en general la participación ha sido elevada, a excepción de un conjunto de convocatorias en las cuales la participación bajó considerablemente, como es el caso de las Illes Balears en 1999 que votó el 57,5%, el índice de participación más bajo del conjunto. En Asturias en 1991 votó el 58,7%, y en Madrid el 58,8%. Por otra parte, debemos señalar las altas participaciones en todo un conjunto de convocatorias con importante regularidad, como Castilla-La Mancha, Extremadura y Castilla y León.

La coincidencia de las elecciones autonómicas con las municipales explica la relativamente elevada participación.

	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007
Aragón	66,7%	69,7%	64,6%	71,1%	65,8%	71,3%	67,39%
Asturias	65%	66,8%	58,7%	69,1%	63,6%	65,6%	61,88%
Canarias	60,5%	65,4%	61,6%	64,2%	62,7%	64,6%	63,76%
Cantabria	73,6%	76,3%	72,3%	74%	68,8%	73%	74,01%
Castilla y León	70%	73,2%	67,6%	74,4%	69,4%	74,7%	72,58%
Castilla-La Mancha	73,3%	75,4%	72,5%	78,8%	74,9%	77%	74,20%
Comunidad Valenciana - País Valencià	72,7%	74,5%	69,2%	76%	67,8%	71,5%	70,91%
Extremadura	71,9%	74,4%	71%	78,3%	73,4%	78%	76,09%
Illes Balears	64,8%	66,7%	60,4%	63,4%	57,5%	63,4%	60,70%
La Rioja	70,2%	72,5%	69%	76,2%	68,4%	76,4%	74,41%

⁸ - Información de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas a partir de los datos oficiales de las Juntas Electorales.

-AA. VV. *Las elecciones autonómicas en España 1980-1997*, edición a cargo de Manuel Alcántara y Antonio Martínez, CIS, Madrid.

-DEL CASTILLO, Pilar (ed.) (1994): *Comportamiento político y electoral*, CIS, Madrid.

-*Informe Comunidades Autónomas*. Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1989-2001.

- Elaboración propia.

Madrid	69,7%	69,9%	58,8%	70,4%	60,9%	64%/62% ⁹	68,91%
Murcia	68,5%	73%	67,2%	76%	67,7%	70,9%	68,75%
Navarra	70,9%	72,9%	66,7%	68,4%	66,2%	72,3%	70,75%

Comunidades Autónomas (Art. 143)

De resultas de las elecciones autonómicas se han nombrado los presidentes de las Comunidades Autónomas, y estos a su vez han formado Gobierno. A continuación presentamos el cuadro correspondiente a los Presidentes de las distintas Comunidades Autónomas consideradas “nacionalidades históricas”.

PAÍS VASCO	1980 C. Garaikoetxea (PNV)	1984 C. Garaikoetxea (PNV) Dimite (1-85) J. A. Ardanza (PNV)	1986 J. A. Ardanza (PNV)	1990 J. A. Ardanza (PNV)	1994 J. A. Ardanza (PNV)	1998 J. J. Ibarretxe (PNV)	2001 J. J. Ibarretxe (PNV)	2005 J. J. Ibarretxe (PNV)	2009 Patxi López (PSE)
CATALUNYA	1980 J. Pujol (CiU)	1984 J. Pujol (CiU)	1988 J. Pujol (CiU)	1991 J. Pujol (CiU)	1995 J. Pujol (CiU)	1999 J. Pujol (CiU)	2003 P. Maragall (PSC)	2006 J. Montilla (PSC)	
GALICIA	1981 G. Fernández Albor (AP)	1985 G. Fernández Albor (AP) Moción de censura (9-87) F. González Laxe (PS de G-PSOE)	1989 M. Fraga (PP)	1993 M. Fraga (PP)	1997 M. Fraga (PP)	2001 M. Fraga (PP)	2005 E. P. Touriño (PSOE)	2009 Alberto N. Feijoo (PP)	
ANDALUCÍA	1982 R. Escuredo (PSOE de A.) Dimisión (3-84) J. Rodríguez de la Borbolla (PSOE)	1986 J. Rodríguez de la Borbolla (PSOE de A.)	1990 M. Chaves (PSOE de A.)	1994 M. Chaves (PSOE de A.)	1996 M. Chaves (PSOE de A.)	2000 M. Chaves (PSOE de A.)	2004 M. Chaves (PSOE de A.)	2008 José Antonio Griñán (PSOE de A.)	

⁹ En las elecciones a la Asamblea de Madrid se repitieron las elecciones en 2003. En la convocatoria de mayo la participación fue del 64% y en la convocatoria de octubre fue del 62%.

La estabilidad y el liderazgo es la nota común de las cuatro comunidades o nacionalidades que accedieron a la autonomía por la vía original y más completa. Los liderazgos han sido y son importantes.

El Partido Nacionalista Vasco, EAJ-PNV, partido de larga tradición y con la hegemonía política de Euskadi, ha tenido en Carlos Garaikoetxea, Juan Antonio Ardanza y en Juan José Ibarretxe, unos liderazgos muy sólidos.

La coalición Convergència i Unió ha tenido en Jordi Pujol un líder emblemático.

Alianza Popular tuvo en Fernández Albor un candidato histórico y en Manuel Fraga, un líder de gran potencial y calado social.

El PSOE ha tenido en Manuel Chaves uno de sus líderes más respaldados.

Debemos mencionar, claro está, la moción de censura de 1987 en Galicia, con un gobierno alternativo de tres formaciones políticas de izquierda y nacionalista, la sustitución de Garaikoetxea por Ardanza a partir del debate interno y en la sociedad del PNV, que acabó con la creación del partido de Eusko Alkartasuna y con la dimisión de Garaikoetxea, con la Ley de Territorios históricos y la lejana pero decidida importancia de la foralidad como telón de fondo. Aunque más lejana y de menor duración, también hay que mencionar la dimisión de Rafael Escuredo, presidente socialista de Andalucía y su sustitución por Rodríguez de la Borbolla.

El sistema de partidos en las cuatro comunidades ha sido estable, y curiosamente es en Catalunya donde los resultados en las elecciones generales y municipales varían en su resultado, ya que el PSC es el partido mayoritario en las elecciones generales y en una importante parte de las ciudades, mientras a la hora de constituirse el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, los partidos hegemónicos, nacionalistas, han sido Convergència i Unió en las seis primeras legislaturas.

Comunidades Autónomas (Art. 143)

	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007
ARAGÓN	S. Marraco (PSOE)	H. Gómez de las Rocas (PAR)	E. Eiroa (PAR) Moción de censura (9-93) J. Marco (PSOE)	S. Lanzuela (PP)	M. Iglesias (PSOE)	M. Iglesias (PSOE)	M. Iglesias (PSOE)
ASTURIAS	P. de Silva (PSOE)	P. de Silva (PSOE)	J. L. Rguez-Vigil (PSOE) Dimite (6-93) A. R. Trevín (PSOE)	S. Marqués (PP)	V. Álvarez Areces (PSOE)	V. Álvarez Areces (PSOE)	V. Álvarez Areces (PSOE)
CANARIAS	J. Saavedra (PSOE) Dimite (7-85) J. Saavedra (PSOE)	F. Fernández Marín (CDS) M. confianza (12-88) L. Olarte (CDS)	J. Saavedra (PSOE) M. censura (5-93) M. Hermoso (CC)	M. Hermoso (CC)	R. Rodríguez (CC)	Adán Martín Menis (CC)	Paulino Rivero Baute (CC)
CANTABRIA	J. A. Rguez. (Ind.) Dimite (3-84) Á. Díaz de Entresotos (Ind.-AP)	J. Hormaechea (AP) M. censura (12-90) J. Blanco (PSOE)	J. Hormaechea (UPCA-PP) Dimisión (11-94) Gobierno en funciones	J. J. Martínez Sieso (PP)	J. J. Martínez Sieso (PP)	Miguel Ángel Revilla Roiz (PRC)	Miguel Ángel Revilla Roiz (PRC)
CASTILLA Y LEÓN	D. Madrid (PSOE) Dimisión (11-86) J. Nadal (PSOE)	J. M. Aznar (CP) Dimite (12-90) J. Posada (PP)	J. J. Lucas (PP)	J. J. Lucas (PP)	J. J. Lucas (PP) Dimisión J. V. Herrera (PP)	J. V. Herrera (PP)	J. V. Herrera (PP)
CASTILLA LA MANCHA	J. Bono (PSOE)	J. Bono (PSOE)	J. Bono (PSOE)	J. Bono (PSOE)	J. Bono (PSOE)	J. Bono (PSOE)	José María Barreda Fonstes (PSOE)
C. VALENCIANA	J. Lerma (PSPV-PSOE)	J. Lerma (PSPV-PSOE)	J. Lerma (PSPV-PSOE)	E. Zaplana (PP)	E. Zaplana (PP) Dimite (8-02) José Luis Olivás (PP)	F. Camps (PP)	F. Camps (PP)

EXTREMADURA	J. C. Rguez. Ibarra (PSOE)	J. C. Rguez. Ibarra (PSOE)	J. C. Rguez. Ibarra (PSOE)	J. C. Rguez. Ibarra (PSOE)	J. C. Rguez. Ibarra (PSOE)	J. C. Rguez. Ibarra (PSOE)	Guillermo Fernández Vara (PSOE)
ILLES BALEARS	G. Cañellas (CP)	G. Cañellas (AP)	G. Cañellas (PP)	G. Cañellas (PP) Dimisión (7-95) C. Soler (PP) Dimisión (5-96) J. Matas (PP)	F. Antich (PSOE)	J. Matas (PP)	F. Antich (PSOE)
LA RIOJA	J. M. de Miquel (PSOE)	J. Espert (AP) M. censura (1-90) J. I. Pérez Sáenz (PSOE)	J. I. Pérez Sáenz (PSOE)	P. M ^a . Sanz (PP)	P. M ^a . Sanz (PP)	P. M ^a . Sanz (PP)	P. M ^a . Sanz (PP)
MADRID	J. Leguina (PSOE)	J. Leguina (PSOE)	J. Leguina (PSOE)	A. Ruíz-Gallardón (PP)	A. Ruíz-Gallardón (PP)	E. Aguirre (PP)	E. Aguirre (PP)
MURCIA	A. Hernández Ros (PSOE) Dimisión (3-84) C. Collado (PSOE)	C. Collado (PSOE)	C. Collado (PSOE) Dimite (5-93) M ^a . A. Martínez (PSOE)	R. Valcárcel (PP)	R. Valcárcel (PP)	R. Valcárcel (PP)	R. Valcárcel (PP)
NAVARRA	G. Urralburu (PSOE)	G. Urralburu (PSN-PSOE)	J. Cruz Alli (UPN)	J. Otano (PSN-PSOE) Dimisión (6-96) M. Sanz (UPN)	M. Sanz (UPN)	M. Sanz (UPN)	M. Sanz (UPN)

Destacamos algunos liderazgos muy importantes, como el de Bono y Rodríguez Ibarra en Cartilla La Mancha y Extremadura, respectivamente. Al mismo tiempo, las variaciones de los partidos como el caso de Canarias, donde Coalición Canaria ha cambiado en numerosas ocasiones el candidato a presidente. El PP en Castilla y León, donde con frecuencia sus presidentes pasan a ministros del Gobierno de España. También otros liderazgos deben ser mencionados, como el de Gabriel Cañellas con el PP en Balears, Valcárcel en Murcia, M. Sanz en Navarra, P. N. Sanz en La Rioja, Leguina y Ruíz Gallardón en Madrid, Joan Lerma en el País Valencià, y Revilla en Cantabria, éste último del Partido Regionalista. La singularidad de Miguel Sanz Sesma,

presidente de Navarra en representación de Unión del Pueblo Navarro entre 1996 y 2011, también hay que resaltarla.

Las dimisiones y mociones de censura son otros elementos que destacar.

Destacamos mociones de censura después de situaciones políticas conflictivas, como la de Aragón después de 1993, la de Cantabria en 1990, la de La Rioja también en 1990. En cambio la de Canarias, en 1993, obedece más a la estrategia de Coalición Canaria de cara a consolidar su representación en las futuras elecciones al Congreso de los Diputados, y a reafirmar su poder en el Gobierno de Canarias.

Algunas dimisiones también destacan, siendo fruto en ocasiones de debates internos de los partidos o irregularidades en la gestión.

Problemáticas judiciales que afectaran a presidentes de Comunidades Autónomas, las ha habido en el caso de Demetrio Madrid de Castilla y León, Hormaechea de Cantabria, Cañellas en Balears...

Un tema para ser analizado en profundidad en base a estudios monográficos es el de la evolución de los partidos políticos, sus programas electorales, sus líderes, y su incidencia en la sociedad. En general, desde una perspectiva global planteamos como hipótesis de trabajo la "regionalización" de los partidos estatales, en tanto en cuanto las dinámicas autonómicas crean una situación nueva. Sin embargo, este proceso de regionalización se pone en entredicho en los momentos en que se producen neocentralizaciones en distintas coyunturas por parte del gobierno del Estado.

Existen todo un conjunto de nuevas situaciones políticas desde el momento en que se fundan partidos o se reestructuran, en gran parte debido a la dinámica autonómica. Destaca una casuística especial a partir de, por un lado, la crisis de UCD y la no consolidación del CDS, y por otro, a la nueva situación política resultante de la consolidación de las Comunidades Autónomas. El debate sobre los partidos políticos que van surgiendo o se van consolidando es abierto, si bien existen algunos estudios que analizan algunos de los aspectos de esta nueva dinámica.

"En consecuencia, la estrategia más rentable de supervivencia o readaptación política para los diferentes grupos conservadores locales y elites que había sido aglutinados por la UCD consistió en reorganizarse sobre una base regional y enarbolar la bandera de los nuevos regionalismos dentro del campo de nuevas oportunidades que creaba la consolidación del Estado de las autonomías, la descentralización de poderes y la implantación de nuevas administraciones y parlamentos, mediante la posible explotación del argumento del agravio comparativo

(una comunidad autónoma sólo obtiene concesiones tangibles del poder central si dispone de partidos propios; si no, “las nacionalidades históricas” se verían beneficiadas). Esta dinámica –que contradecía las previsiones de los constituyentes, y en especial del ministro para las regiones del primer gobierno de UCD, el andaluz M. Clavero Arévalo, según las cuales la generalización autonómica sería una garantía de la solidaridad interna del Estado llevó a dos resultados inesperados: a) el reforzamiento de los regionalismos autonómicos ya existentes, como el PAR aragonés o el Partido Regionalista Cántabro (PRC), y b) el surgimiento de nuevos partidos y agrupaciones de carácter regionalista, como el Partido Riojano Progresista, las Agrupaciones Independientes de Canarias (AIC) y el Centro Canario Independiente, que después se fundieron, como ya se ha expuesto, con grupos nacionalistas de izquierda en una nueva y ecléctica formación, CC; y Unió Valenciana (UV), defensora de la existencia de una identidad valenciana diferente de la catalana, que ha hecho bandera de la defensa de una estandarización específica para la “lengua valenciana” y que en muchos aspectos tiene continuidad con el regionalismo “fallero” y populista de anteguerra¹⁰”.

Desde la perspectiva del mismo analista, se plantea la evolución de los resultados electorales y las conciencias de identidad en el País Vasco, en Galicia, Catalunya y Andalucía:

“En segundo lugar, y en relación con lo anterior, hay que recordar que los resultados electorales de los nacionalistas periféricos varían dependiendo del tipo de elección. Los partidos del ámbito español incrementan sus resultados en las elecciones legislativas, en las que la participación es mayor, mientras que los partidos nacionalistas o regionalistas obtienen sus mejores resultados en elecciones autonómicas o municipales.

Una razón para ello es que no necesariamente existe una correlación automática entre resultados electorales de los partidos nacionalistas, conciencia nacional y apoyo por la opción independentista, al igual que ocurre (salvando los matices) en Escocia o Quebec. Lo que desactiva la intensidad de las reivindicaciones nacionalistas a largo plazo. Según un sondeo del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) publicado en 1996, un 39,5% de los vascos se refería al País Vasco como una nación, un 34,1% de los catalanes definía el mismo modo a Catalunya, y un 16,4% de

¹⁰ NUÑEZ SEIXAS, Xosé Manoel (1999): *Los nacionalismos en la España contemporánea (siglos XIX y XX)*, Ediciones Hipótesis, Barcelona.

los gallegos hacía lo propio con Galicia. Por el contrario, en elecciones autonómicas los porcentajes alcanzados por los nacionalistas en cada una de estas comunidades autónomas son sensiblemente superiores. Por otro lado a mediados de los años noventa un 52% de las personas que se consideraban “muy nacionalistas” en Catalunya se pronunciaba por la independencia, frente a un 46% en Euskadi; en Galicia, la opción mayoritaria por los que se definían como “muy nacionalistas” era la continuidad del Estado de las autonomías (51%) o el federalismo (35%), y en Andalucía de forma abrumadora (73%) el estatus de la comunidad autónoma¹¹”.

En cuanto a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, cabe destacar la composición de las Mesas que administrarán la institución parlamentaria, y de hecho serán responsables, por un lado de las relaciones entre Gobierno y Parlamento, y por otro, del impulso de las funciones de control sobre el Ejecutivo y de transparencia y acercamiento de la institución a los ciudadanos.

En este sentido, participamos del planteamiento reflexivo sobre la composición de las Mesas de los Parlamentos y sus repercusiones. La Mesa del Parlamento puede a través de sus mecanismos reglamentarios, frenar ciertos excesos de los gobiernos en cuanto al ejercicio del poder, y por otra parte potenciar un calendario adecuado de actividades, la función de la Junta de Portavoces y la relación del ciudadano con el Parlamento.

En general, podemos afirmar que la composición de las Mesas de los Parlamentos ha sido relativamente plural a partir de los resultados electorales, y que si bien los gobiernos pretenden que no existan problemas entre el Ejecutivo y la administración del Parlamento, en algunas ocasiones, se han dado circunstancias variadas y complejas. En el terreno de las variables, se puede comentar las presencias de representantes de partidos diversos en las Mesas de los Parlamentos.

Las variaciones son importantes y es destacable que en Andalucía, Aragón, Asturias, Illes Balears, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Catalunya, Comunidad de Madrid, País Valencià y Galicia, las presidencias del Parlamento han sido ocupadas, en alguna ocasión, por personas que no eran del partido que formaba el Gobierno, si bien los nombramientos entraban en el terreno del consenso.

¹¹ NUÑEZ SEIXAS, Xosé Manoel (1999): *Los nacionalismos en la España contemporánea (siglos XIX y XX)*, Ediciones Hipótesis, Barcelona.

Sin embargo, las tentaciones del bipartidismo han sido frecuentes, y el peso mayoritario de las mesas del Parlamento suele seguir la lógica bipartidista.

Desde la dinámica parlamentaria se ha dado cierta paralización del Estado autonómico en determinadas ocasiones, y en otras signos de gran vitalidad. Ya iniciado el siglo XXI se han dado dos notables iniciativas, una la del Parlamento y Gobierno de Euskadi, planteando una reforma importante del sistema autonómico vasco, el llamado Plan Ibarretxe, anunciado y tramitado desde inicios del siglo, y que fue rechazada por el Congreso de los Diputados en 2005. Por otra parte, el proyecto del nuevo Estatuto de Autonomía de Catalunya, que después de ser aprobado el 2006, finalmente en referéndum, fue profundamente transformado por el Tribunal Constitucional en 2010 después del recurso de inconstitucionalidad presentado por el Partido Popular.

Estas dos situaciones han tenido sus consecuencias en la gobernabilidad y en la movilización ciudadana. En Catalunya las movilizaciones ciudadanas y el movimiento asociativo defendiendo el derecho a la autodeterminación y el derecho a votar han sido importantes e impactantes. El reflejo en el proceso electoral ha sido evidente y se dan mayorías parlamentarias independentistas en favor de proclamar la República Catalana¹².

Al mismo tiempo se han tramitado reformas de los estatutos con un grado de consenso importante en la Comunitat Valenciana el 2006, Islas Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León el 2007, Extremadura el 2011 y la reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra conforme a la Ley Orgánica 7/2010 de 27 de octubre.

El sistema autonómico ha evolucionado desde la pauta de la asimetría, con criterios identitarios diferenciados desde el regionalismo a propuestas federales, confederales y el planteamiento del derecho a la autodeterminación. En estos momentos existe un cierto impasse y análisis diferenciados sobre las perspectivas de futuro.

¹² Este apartado se ha añadido en el momento de la edición del libro. Para una información precisa de los procesos electorales autonómicos, debates de investidura y bibliografía, véase la Biblioteca Digital de las Illes Balears - Elecciones y debates de investidura en los parlamentos autonómicos del Estado español (1980-2018), disponible en <http://ibdigital.uib.cat>.



Parlament de les Illes Balears



Institut d'Estudis Autonòmics