

De las Cortes orgánicas a las Cortes democráticas

Alvaro Soto Carmona

La idea de que las Asambleas legislativas son órganos máximos del poder del Estado forma parte de la justificación teórica del Estado democrático de Derecho. Pero la existencia de una o varias cámaras legislativas no implica que nos encontremos ni ante un Estado democrático, ni ante un Estado de Derecho.

Los Parlamentos, aunque las denominaciones varían según los países, son órganos colectivos que asumen como tarea principal la función legislativa y de control del gobierno. Con el Parlamento aparece el principio de *representación política*, que no tiene por qué estar vinculado al de representación democrática. Dicha representación política no reconoce el mandato imperativo y sí el representativo, el cual constituye la piedra angular de todos los sistemas parlamentarios contemporáneos.

A la hora de analizar el sistema político, tres condiciones son suficientes para su definición: en primer lugar, cómo se organiza la *participación*, lo que implica el estudio de las normas electorales, así como su práctica; en segundo lugar, el conocimiento de las demandas de los ciudadanos y las *leyes que las regulan*; y en tercer lugar, el *proceso político* a través del cual se toman las decisiones ¹.

J. AHTOLA, M., *Partidos y programas políticos. 1808-1986*, t. 1, Madrid, 1977, pp. 9-38.

El objetivo del estudio que abordamos es conocer el paso de un sistema autoritario a otro democrático y las características del mismo. Dicha evolución supuso:

1º El tránsito de un sistema en el cual no se reconoce la participación o está muy limitada, a otro donde se universaliza.

2.º El paso de un sistema que reprime las demandas de los ciudadanos, en función de una supuesta «armonía», a otro que reconoce la existencia de las mismas.

3.º El cambio de un proceso político sometido a las arbitrariedades y al dominio del poder ejecutivo, a otro donde la existencia de una efectiva división de poderes hace al poder legislativo ser el depositario de la soberanía nacional.

El apartado segundo no es objeto de estudio en este artículo, no obstante sí es importante señalar que el camino seguido implicó un tránsito de la represión a la libertad pasando por la tolerancia. Durante la Dictadura se asistió a una supresión de los derechos y libertades de los ciudadanos, negándoles la posibilidad de formular sus demandas y apoyarlas, atribuyéndose los gobernantes la función de definir el «interés general». El período que se inicia tras la muerte de Franco va a venir marcado por la *tolerancia*, dando lugar a un proceso donde se combinan el intento de *mantener la legalidad vigente* con la *legalidad a desarrollar*,¹⁰ que implica un alto nivel de inseguridad jurídica y arbitrariedad en las actuaciones gubernamentales, produciéndose una falta de coordinación normativa, marcada esta última por la *ambigüedad*, la provisionalidad y la desconexión de la ley con la realidad.

Con la *Constitución* y como función del Estado democrático se procedió al reconocimiento y al establecimiento de garantías de los derechos y libertades fundamentales² que recogen derechos individuales, libertades públicas, derechos sociales y otros derechos enunciados como principios.

Nuestro análisis tiene como punto de partida el régimen franquista. Durante dicho período se asiste a una evolución interna, representada en el concepto «constitución abierta», donde no existe división de poderes sino «coordinación de funciones», forma un tanto

² PECES-BARBA, G., *Derecho .Y Derechos Fundamentales*, Madrid, 1993, pp. 179-200.

confusa que evita la afirmación de que el poder se sustenta en torno a una persona, cuya legitimidad reside en la «Victoria» militar.

El punto final se situaría en la aprobación por referéndum (6 de diciembre de 1978) de la *Constitución*, lo cual implica una ruptura con la legalidad anterior, a la vez que define un cambio radical del régimen político. El camino elegido fue la *reforma* que tiene su más acabada expresión en la estrategia definida por los dos primeros gobiernos presididos por Adolfo Suárez.

La muerte de Franco puso en marcha los mecanismos previstos por la *Ley de Sucesión*, que suponían la *instauración* de hecho de la Monarquía en España como «oportunamente» recordó Carlos Arias³. Para evitar una situación de vacío de poder el *Consejo de Regencia* 4 asumió automáticamente las funciones de la Jefatura del Estado. El día 22 de noviembre., Juan Carlos fue proclamado *Rey de España* ante el pleno de las Cortes Españolas y del *Consejo del Reino*, prestando juramento a las *Leyes Fundamentales*. Estos hechos muestran el normal funcionamiento de los mecanismos sucesorios impuestos por la Dictadura, ateniéndose en la forma y la letra a la legalidad vigente.

Una vez nombrado el Rey asistimos a tres hechos con contenido contradictorio: el mensaje real del 22 de noviembre, el nombramiento de Torcuato Fernández-Miranda como Presidente de las Cortes y la confirmación de Carlos Arias como Presidente de Gobierno, que nos permiten ver las *luces* y *la sombra* sobre las que se asentaba el proceso histórico abierto tras el 20-N. En él no faltaron rasgos de *continuidad* y de *cambio*, a la vez que se dieron actuaciones políticas marcadas por un alto grado de improvisación.

En el primer gobierno de la Monarquía convivieron tres «proyectos» políticos: el continuista (encabezado por el presidente⁵), el reformista-continuista (dirigido por Manuel Fraga) y el reformista (representado entre otros por Areilza y Suárez). La diferencia entre ellos radicaba en la necesidad de reforzar o no el cambio y la profundidad del mismo. Esta situación provocó luchas internas que llevaron a una creciente parálisis y a un agotamiento precipitado de las dos prime-

³ «Discurso de Carlos Arias», en *Informaciones*, 2 de febrero de 1975.

⁴ Artículo 7.º de la *Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado*, 26 de julio de 1946.

⁵ Que fue calificado por el Rey en el mes de abril como «un desastre sin paliativo» (*unmitigated disaster*) en una entrevista concedida al semanario estadounidense *Newsweek*.

ras. Por el contrario, los reformistas ⁶ fueron ganándose el apoyo del Rey al dejar clara la necesidad de llegar a un sistema de democracia plena, controlando para ello los aparatos del Estado y del gobierno, y negociando al mismo tiempo la no beligerancia de los rupturistas. Llama la atención que, al igual que ocurría con los gobiernos durante el franquismo, la actividad de los ministros en este período no consistía en ganarse a la opinión pública, ya que la misma no tenía capacidad de decisión, sino la voluntad del Jefe del Estado, el Rey, que fue la piedra angular de todo el sistema político durante la transición.

En el mes de mayo de 1976 se conoció la existencia de un *Proyecto de Ley de Reforma de la Ley Constitutiva de Cortes y otras Leyes Fundamentales*, que representaba la versión más acabada del proyecto político de Fraga. En el mismo se establecía la constitución de unas Cortes compuestas por dos cuerpos colegisladores (Congreso y Senado) con «los mismos poderes». El primero de ellos se compondría de trescientos miembros elegidos por «sufragio universal, igual, directo y secreto», por un sistema electoral proporcional corregido. El Senado no sería elegido sino designado, teniendo una composición orgánica. Dicho proyecto, que no llegó a discutirse, era una tímida reforma, donde se conjugaba tanto la representación orgánica como la inorgánica, teniendo en su configuración un pesado lastre del pasado y constituyendo un modelo no equiparable a las democracias parlamentarias.

Sin entrar en los pormenores del nombramiento de Adolfo Suárez como presidente del gobierno, el hecho es que el mismo provocó rechazo y desilusión ⁷. Pero hay algo que no admite dudas: la elección de Suárez fue tan sólo responsabilidad del Rey y también parece claro que aunque no existiese un diseño de la actuación gubernamental

⁶ El programa mínimo de los reformistas fue expuesto por MIGUEL HERRERO, al menos en cuatro ocasiones: *Posible*, 6 de diciembre de 1975; *Ya*, 16 y 31 de marzo de 1976, e *Informaciones*, 3 de enero de 1976. Las propuestas eran: 1º abandonar el centralismo uniformista y el reconocer la diversidad de España; 2.º responsabilidad política del gobierno ante las Cámaras; 3.º sustitución de la oligarquía por las Cortes elegidas por sufragio universal, al que concurrieran libremente todos los partidos políticos, y 4.º real y eficaz vigencia y garantía de los derechos ciudadanos.

⁷ Sobre esta cuestión ver: *Cambio* 16, 240, 12 de julio de 1976; CIERVA, R. DE LA, «¡Qué error, qué inmenso error!», en *El País*, 8 de julio de 1976; *Cuadernos para el Diálogo*, 167, 10-16 de julio de 1976; *Triunfo*, 702, 10 de julio de 1976; *ABC*, 4 de julio de 1976, y HERRERO, M., *Memorias de Estío*, Madrid, 1993, p. 70.

en el futuro, al menos sí debía de existir una sintonía suficiente entre el Rey y Suárez sobre la meta a la que se debía de llegar.

El denominado, un tanto peyorativamente por Fernández Ordóñez, «gobierno de peneenes» convirtió su debilidad inicial en fortaleza, al desarrollar un programa de reformas que tenía como objetivo «alcanzar una democracia moderna para España»⁸, junto a la búsqueda de una legitimidad democrática⁹, que si bien no se consiguió en el referéndum para la aprobación de la *Ley para La Reforma Política* (LRP), sí se hizo con las elecciones de junio de 1977. Al mismo tiempo se fue haciendo cada vez más activa la negociación con la oposición democrática. Con ello se desactivaba cualquier posibilidad de ruptura, a la vez que se dotaba al proyecto de suficiente credibilidad y apoyo como para que pudiera realizarse. En suma, la oposición democrática, a cambio de ser legalizada y de poder participar en el juego político, dotaba al proceso de legitimidad; mientras los reformistas, a cambio de mantener el control gubernamental y de asegurar el orden y la seguridad, transformaban el régimen. La transición se dotaba así de un proyecto viable.

La diferencia del proyecto de Suárez con respecto a la estrategia de Arias se cifraba en que, partiendo de los mismos supuestos legales, se trataba de conseguir una democracia real. Si bien la oposición rupturista seguía manteniendo su discurso de que «la evolución hacia la democracia, desde dentro del sistema es inviable»¹⁰, el hecho es que sus planteamientos eran cada vez más débiles, viéndose forzada a aceptar el diálogo con el gobierno¹¹. Y lo que es más importante, los ritmos impuestos por el mismo. Así al igual que existe un cambio del discurso gubernamental tendente a reforzar el objetivo democrático, también se asiste a un cambio del discurso de los rupturistas favoreciendo la negociación. Estos cambios de posturas en la oposición han sido ilustrativamente descritos por Marcelino Camacho: «De la “ruptura democrática”, (...), se pasó a ruptura pactada,

⁸ SUÁREZ, A., *Mensaje del Presidente de 6-VII-76*, Madrid, 1976, p. 11.

⁹ DEL AGUILA, R., «La dinámica de la legitimidad en el discurso político de la transición», en COTARELO, R. (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, 1992, pp. 47-75.

¹⁰ *Mundo Obrero*, 33, 23 de julio de 1976; *El Socialista*, 67, 25 de julio de 1976; *El País*, 23 de junio de 1976.

¹¹ *Cambio* 16, 249, 13 de septiembre de 1976; *El País*, 2 de julio de 1976. «Declaraciones de Felipe González» y «Declaraciones de Enrique Tierno Galván», en *Cambio* 16, 246, 23 de agosto de 1976.

como sucedáneo. Después resultó ser una «ruptura astillada»¹².

El objetivo prioritario del gobierno se concretaba en la aprobación de la LRP, que partía de la necesidad de la autotransformación del Estado, sin dar posibilidad a la existencia de un posible vacío de poder. Para ello, en cuanto a la forma, el proyecto de ley se ceñía a la legalidad, aunque vulnerando el contenido de dicha legalidad. Mientras el proyecto de Arias trataba de crear una Constitución:

... amalgamando instituciones del régimen autoritario, en trance de fenecer, con otras de carácter liberal so capa del respeto a la legalidad anterior, la reforma política de Suárez suponía, lisa y llanamente, un proyecto de convocatoria de Cortes constituyentes de carácter democrático-liberal»¹³.

Los puntos esenciales del proyecto de LRP fueron: 1.º el gobierno regularía las primeras elecciones a Cortes con el fin de constituir un Congreso de 350 diputados y elegir a 204 senadores; 2.º el Rey podría designar en cada legislatura un número de senadores no superior a la quinta parte de los elegidos; 3.º la duración del mandato de senadores y diputados sería de cuatro años; 4.º el presidente de las Cortes y del Consejo del Reino sería nombrado por el Rey; 5.º la iniciativa de reforma constitucional correspondería al gobierno y al Congreso de los Diputados; 6.º cualquier reforma constitucional requeriría la aprobación absoluta de los miembros del Congreso y Senado; 7.º el Rey, antes de sancionar una ley de reforma constitucional, debería someter el proyecto a referéndum de la nación; 8.º el Rey podría someter directamente al pueblo una opción política de interés nacional, fuese o no de carácter constitucional, cuyos resultados se impondrán a todos los órganos del Estado, y 9.º las elecciones al Congreso se inspirarían en criterios de representación proporcional, mientras las elecciones al Senado, en criterios de escrutinio mayoritario.

En suma, el proyecto de ley creaba órganos de representación democrática, establecía las bases del sistema electoral y el procedimiento de reformas de las leyes, entre ellas todas las *Leyes Fundamentales*, entendiendo que:

¹² *Confieso que he luchado. Memorias*, Madrid, 1990, p. 392.

¹³ FERRANDO, J., «La transición política», *Historia General de España y América*, XIX-2, Madrid, 1987, p. 476.

... las modificaciones que se contienen en esta ley se ciñen estrictamente a los *mínimos* pero necesarios aspectos exigidos por un auténtico proceso democrático, al respeto a la legalidad y a la sumisión a la voluntad final de los españoles que han de constituir su último y permanente fundamento ¹⁴.

El debate habido en el *Consejo Nacional del Movimiento*, como en las Cortes, tuvo una profundidad política desconocida en la historia de ambas instituciones. Lo que allí se dijo refleja el perfecto conocimiento que tuvieron los procuradores sobre las consecuencias que tendría su aprobación, así como la trascendencia para el futuro del país que dicha norma implicaba.

El gobierno remitió como era preceptivo el proyecto de ley al Consejo Nacional del Movimiento, que lo debatió el 8 de octubre ¹⁵. La presentación del proyecto la realizó Adolfo Suárez, dejando claro desde los primeros momentos de su intervención cuáles eran sus propósitos:

Los trabajos desarrollados y el debate que ahora ha de tener lugar quedan enmarcados, dentro del actual momento político español, por el firme propósito del Gobierno de Su Majestad el Rey de conseguir, en el más breve plazo posible, que la modificación de las Leyes Fundamentales que el Proyecto de Ley implica, alcance su objetivo de consolidar nuestro sistema político, encarbado ¹⁶ en la Monarquía, *en un orden institucional democrático*. y vamos a conseguirlo mediante el mantenimiento de forma efectiva que la autoridad legítima que el Gobierno representa y sin la cual nada es factible. Únicamente desde la paz social y desde la convivencia solidaria entre todos los españoles es posible la democratización que instrumenta este Proyecto de Ley ¹⁷.

¹⁴ «Preámbulo» del Proyecto de Ley para la Reforma Política. El mismo desapareció cuando el proyecto se convirtió en ley, por «recomendación» del Consejo Nacional del Movimiento. (El entrecomillado es nuestro.)

¹⁵ *Texto taquigráfico de la sesión plenaria celebrada por el Consejo Nacional del Movimiento el día 8 de octubre. Y como anexo a este texto, figura la certificación expedida por la Secretaría de la Cámara con fecha 8 de octubre de 1976, en la que se contiene el «Informe que en relación con el proyecto de ley para la Reforma Política eleva el Consejo Nacional del Movimiento al Gobierno de la Nación, en cumplimiento de las atribuciones conferidas en el apartado b) del artículo 23 de la Ley Orgánica del Estado», se encuentra depositado en el Archivo General de la Administración (AGA).*

¹⁶ Aparece textualmente dicha palabra en el acta taquigráfica, pero la misma no existe en el idioma castellano, por lo que debe de ser encarnado.

¹⁷ [*ibid.*, pp. 2 y 3. (La cursiva es nuestra.)

El método elegido para dar paso a la democracia parlamentaria era «ir de la ley a la ley» a través de una norma instrumental, manteniendo la «paz social».

En el turno de intervenciones los consejeros nacionales fueron críticos con el proyecto de ley, conscientes de que dicha Cámara «quizás se reúne por última vez»¹⁸, a la vez que insistían en que la opción reformista había conducido a una «situación políticamente disolvente». Para Fernández de la Mora el proyecto de ley era rupturista, por lo que proponía una serie de cambios: existiría una Cámara elegida por sufragio universal y otra de representación orgánica con iguales poderes a la anterior; el Consejo del Reino debería tener facultades que limitasen la facultad regia de convocar consultas; y el sistema electoral debería ser mayoritario.

Desde los bancos de los consejeros nacionales que redactaron el informe, en concordancia con el objetivo del gobierno, se trataba de vincular el proceso de reforma al régimen «iniciado el 18 de julio»¹⁹, insistiendo en que lo que se estaba llevando a cabo era «la culminación de un proceso de institucionalización» comenzado en dicha fecha y situando a la «Monarquía» a la cabeza del mismo. Se repetía, no sin asistir al rechazo o ridiculización de la teoría política, que la democracia era tan sólo un método y no un sistema. Es evidente que se trataba de convencer con palabras de algo que las ideas rechazaban.

El informe final fue aprobado con ochenta votos a favor, seis abstenciones y trece votos en contra. En el mismo se encontraban una serie de recomendaciones, siendo las de mayor importancia: 1.ª la supresión del preámbulo, por entender que en el mismo se concebía la democracia más como un «orden político» que como «una organización política»; 2.ª se recomendaba que en el proceso legislativo se asegurase «la presencia de la representación de intereses económicos, sociales, culturales y provinciales»²⁰, y 3.ª se sugería la inclusión de

¹⁸ «Intervención de G. Fernández de la Mora», en *ibid.*, pp. 27, 28 Y 34. (Todos los entrecorridos hasta la siguiente nota corresponden a esta intervención.)

¹⁹ «Intervención de F. A. Abella», en *ibid.*, pp. 12, 14 Y 16. (Todos los entrecorridos hasta la siguiente nota corresponden a esta intervención.)

²⁰ Esta sugerencia, que trata de mantener formas de representación corporativas, iba además avalada por una votación realizada a propuesta de Fernández de la Mora, que tuvo como resultado dieciocho abstenciones, dieciocho votos en contra y sesenta y tres votos a favor.

una disposición derogatoria que «determine con suficiente claridad los preceptos de las Leyes Fundamentales vigentes afectados».

Tras la consulta al Consejo Nacional del Movimiento, el debate se trasladó a las Cortes, donde se tramitó, por decisión de su presidente, por el procedimiento de «urgencia». De esta forma se evitaba el paso por la comisión en la cual «estaba la guardia pretoriana del franquismo, el *bunker del bunker*»²¹. Dicho trámite consistía en la designación de una *ponencia* por la presidencia de las Cortes, limitando el tiempo de enviar «enmiendas» u «observaciones». El informe de la ponencia podía recoger aquellas que estimase convenientes, votándose sobre el proyecto en conjunto, lo que daba escasas posibilidades a aquellos que hubiesen presentado alguna modificación al texto no aceptada por la ponencia.

Los debates comenzaron el martes 16 de noviembre y se prolongaron hasta el jueves 18. La duración de los mismos fue de diecinueve horas y treinta y siete minutos, y podemos afirmar que fueron los más decisivos en la transición española.

El informe de la ponencia fue defendido en el pleno por Miguel Primo de Rivera, el cual dejó claro en su intervención que el objetivo del proyecto de ley era «hacer una nueva Constitución basada en la legalidad de la Constitución vigente»²². Para ello no se olvidaba el pasado, pero se debía mirar el futuro, lo que requería la participación de los españoles a través del sufragio. Se trataba de «pasar de un régimen personal a un régimen de participación, sin rupturas y sin violencias, pero con esa nueva y clara legitimidad política que el soberano pueblo español proclame con su libre expresión».

Se presentaron tres enmiendas a la totalidad²³ y veinte «enmiendas y sugerencias» al proyecto. Entre las primeras destaca la intervención de Blas Piñar' en la que afirmó que el «proyecto de reforma se halla en conflicto con la filosofía política del Estado que surgió de la Cruzada», y si bien él declaraba no ser enemigo de las reformas, sí lo era de la que presentaba el gobierno, pues «no es de verdad una Reforma, es una Ruptura»²⁴. ~~unto a argumentos p~~ ~~o JUCOS y r~~ ~~u~~ ~~d~~ ~~J~~

²¹ FERRANDO, J., «La transición política», *op. cit.*, p. 476.

²² «Intervención de M. Primo de Rivera», en *Diario de las Sesiones del Pleno*, X Legislatura, núm. 29, sesión celebrada el día 16 de noviembre, pp. 6 Y 7.

²³ Presentadas y defendidas por Manuel María Escudero Rueda, Blas Piñar López y José María Fernández de la Vega y Sedano.

²⁴ *Ibid.*, p. 13.

cos insistió en otros de naturaleza moral al referirse al voto de los procuradores a los *Principios Fundamentales del Movimiento* que por su propia esencia eran inmutables, recordando otros de los enmendantes que dicho juramento también 10 había realizado el Príncipe de España ²⁵. Por último, Blas Piñar acusaba al proyecto, y con ello al gobierno, de romper con la legalidad:

... la Reforma Política que el Gobierno nos propone no se hace desde esa legalidad, sino en abierta contradicción con ella. No se nos invita a una ruptura desde la legalidad, bautizándola de Reforma, sino a una ruptura de la propia legalidad ²⁶.

La contestación a las enmiendas a la totalidad correspondió al ex-ministro Fernando Suárez, el cual reconoció en su intervención que la reforma pretendida modificaba «algunos preceptos de nuestro actual ordenamiento constitucional» ²⁷, de hecho afectaba a las siete Leyes Fundamentales, e insistía en la posibilidad de modificar los Principios Fundamentales del Movimiento por la decisión de los ciudadanos, ya que son estos últimos los que se deben de pronunciar: «... no se os pide (refiriéndose a los procuradores), ni más ni menos, que el voto para pasar al referéndum y para que el pueblo español sea el que diga la última palabra».

Por lo que se refiere a las enmiendas y sugerencias de los procuradores, los temas fueron muy variados, reflejando la pluralidad de intereses que había en la cámara. Así hubo desde la petición de mantener la representación orgánica, a la petición de que tan sólo hubiese una cámara, o la defensa de intereses territoriales. Pero el tema clave fue la ley electoral. La presión del grupo de *Alianza Popular* al gobierno, concretada en la enmienda defendida por el ex-ministro Martínez Esteruelas, hizo temer que dicho grupo se abstendría, lo que hubiese supuesto un fuerte revés político. Finalmente los enmendantes cedieron, aceptando un sistema electoral basado en la ambigüedad que permitía al gobierno redactar una ley electoral proporcional o todo 10 contrario, y más si tenemos en cuenta los dispositivos correc-

²⁵ «Intervención de J. Fernández Vega», en *ibid.*, p. 21.

²⁶ «Intervención de B. Piñar», en *ibid.*, p. 17.

²⁷ «Intervención de F. Suárez» en *ibid.*, pp. 25 Y 31.

tores 28 que pueden aplicarse a dicho sistema convirtiéndolo de hecho en mayoritario.

El número de votos afirmativos para que el proyecto de ley fuese aprobado era de dos tercios, aunque dicha proporción estaba en función de los procuradores que asistiesen al Pleno. Los miembros del gobierno y afines al mismo realizaron una intensa labor con objeto «de convencer personalmente a un buen número de procuradores»²⁹. Se ha hablado mucho de los sistemas que se emplearon en «convencer» a algunos de los procuradores, pues parece lógico aceptar que otros muchos ya lo estaban; aunque no es difícil adivinar los «argumentos» que se utilizaron, no podemos desechar la utilización de la presión para orientar el voto.

Los resultados supusieron un claro triunfo del gobierno. De un total de 497 procuradores presentes votaron afirmativamente 425 (85,5 por 100). Los votos negativos³⁰ provenían del sector ultraderechista de la cámara, mientras los militares que votaron no se encontraban en la reserva. Los ausentes fueron 34, de «ellos la mitad había emprendido viaje en barco una semana antes, hasta Cuba y Panamá (...). Pocos detalles de aquella votación habían quedado en manos del azar»³¹.

Dicho triunfo debía ser confirmado en el referéndum que se celebraría el 15 de diciembre. Ante el mismo, y sin conocerse el resultado de las votaciones en las Cortes, los rupturistas encuadrados en la *Plataforma de Organismos Democráticos* (POD)³² había decidido

²⁸ Baste citar tres de ellos: 1.º la fijación de un mínimo de diputados por provincia; 2.º la fijación de un mínimo de votos para acceder al Congreso, y 3.º la consideración de la provincia como circunscripción electoral.

²⁹ MAHTÍN VILLA, R., *Al servicio del Estado*, Madrid, 1985, p. 53.

³⁰ Votos negativos: dieciocho procuradores del tercio de representación sindical; siete procuradores corporativos, ocho procuradores por el tercio familiar, diecinueve consejeros nacionales, siete procuradores por designación directa del anterior Jefe del Estado. Entre dichos votos siete eran de militares.

³¹ YSART, F., *Quién hizo el cambio*, Barcelona, 1984, p. 84.

³² La opinión de Tierno Galván sobre la POD era clara: «Quizá la entidad más confusa, heterogénea y difícil que yo haya visto y sufrido después de tantos años de estar participando en organizaciones de esta clase que aparecían, desaparecían, cumplían o no cumplían, pero que tenían el mismo carácter de diversidad y confusión», en *Cabos sueltos*, Barcelona, 1981, p. 587. Las condiciones exigidas por la oposición eran: 1) legalización de partidos y sindicatos sin exclusiones; 2) la amnistía para los presos políticos; 3) el reconocimiento efectivo del pleno ejercicio de las libertades de expresión, reunión, asociación y manifestación; 4) la derogación del Decreto-ley An-

exigir unas condiciones que consideraba imprescindibles para su celebración. A la vista de que dichas condiciones no se cumplían, la POD llamó el día 18 «a iniciar inmediatamente una campaña invitando a los ciudadanos a abstenerse de votar en el referéndum», aunque reiteraba su voluntad negociadora a fin de «establecer las libertades políticas». Lo mismo había hecho *Coordinación Democrática* ³³ cinco días antes.

Los resultados del referéndum no dejaron ningún margen de dudas sobre la victoria del plan reformista. Del total del censo votaron un 77,4 por 100 de los ciudadanos, de los cuales el 94,2 por 100 lo hicieron afirmativamente, el 2,6 por 100 negativamente y el 3 por 100 en blanco. La abstención fue del 22,6 por 100, debiéndose considerar como baja, sobre todo si hacemos una comparación con consultas posteriores, siendo únicamente significativa en el País Vasco, donde la participación fue del **53,9** por 100.

El proyecto reformista obtuvo un éxito decisivo y el gobierno Suárez tomó la iniciativa política para llevar a cabo el cambio del régimen político que conduciría al establecimiento de la democracia parlamentaria. Pese a las declaraciones del momento, que las debemos de entender dentro de la lucha por buscar un lugar en el profuso y confuso mapa electoral, el análisis de destacados miembros del partido socialista no deja lugar a las polémicas:

«El éxito del referéndum fortaleció la posición de Suárez (...). La legitimidad simbólica de los grupos de la oposición democrática se deterioró al fracasar su intento de inducir al electorado a no votar» ³⁴.

terrorista y demás legislación represiva, así como la supresión del TOP; 5) la igualdad de acceso a los medios de comunicación estatales para todos los partidos políticos; 6) la supresión del aparato político del Movimiento, y 7) el control de la consulta popular por los partidos democráticos. (*Comunicado de la pon*, Las Palmas, 4 de noviembre de 1976.)

³³ *Declaración de la Comisión Permanente de la POD*, Madrid, 18 de noviembre, y *Declaración de Coordinación Democrática*, Madrid, 13 de noviembre, ambas de 1976.

³⁴ MARAVALL, I. M.^a, YSANTAMARÍA, J., «Transición política y consolidación de la democracia en España», en TEZANOS, I. F.; COTARELO, R., y BLAS, A. (eds.), *La transición democrática española*, Madrid, 1989, p. 202.

1. De la representación orgánica a la democrática

El franquismo creó un régimen político donde la participación de los ciudadanos fue sistemáticamente rechazada, limitándose a la posibilidad de pronunciarse en referéndum, o de participar de forma corporativa en la elección de una parte de los miembros que componían las Cortes, atribuyéndole a dicha institución la función de ser «el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado»³⁵.

El régimen se definía como una «democracia orgánica», opuesta por igual a la «democracia liberal» y al marxismo. En la misma participaban los elementos corporativos, operándose a través de tres pilares: la Familia, el Municipio y el Sindicato. El sistema electoral se basaba en la negación del sufragio universal (salvo en los referéndum), y en la adopción de un sufragio indirecto, corporativo y limitado.

La única vía de participación política universal que tuvieron los españoles durante la Dictadura fueron los referéndum, que suponían una forma «excepcional» de consulta. La capacidad de convocarlos era atribuida en exclusiva al Jefe del Estado y en el mismo podían participar «todos los hombres y mujeres de la Nación mayores de veintín años»³⁶.

En dos ocasiones fueron llamados los españoles a participar en dicho sentido. La primera (6 de julio de 1947) tras la aprobación por las Cortes de la *Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado*. La segunda (14 de diciembre de 1966), tras la aprobación por «aclamación» de las Cortes de la *Ley Orgánica del Estado* (LOE).

En ambos referéndum se dieron importantes «déficits» democráticos que empañaban la credibilidad de los mismos. Tal es el caso de la formación de las mesas electorales en 1947, compuestas por un presidente y dos adjuntos que debían de reunir al menos una de estas tres condiciones: «poseer título académico o profesional; estar afiliados a la organización sindical o estar inscritos en el (...) censo de cabezas de familia»³⁷. A ello hay que añadir dos condiciones más que

³⁵ Artículo 1.º de la *Ley (constitutiva de las Cortes*, 17 de julio de 1942.

³⁶ Artículo 2.º de la *Ley de referéndum*, de 22 de octubre de 1945.

³⁷ OFICINA INFORMATIVA ESPAÑOLA, *El Referendo Popular de la Ley Española de Sucesión*, Madrid, 1948, p. 119.

ponen en cuestión la «limpieza» del plebiscito: se negaba el voto a los que habían sufrido penas políticas y se prohibía la propaganda en contra de la propuesta. Con dichos condicionantes el resultado estaba claro: en el primero de los referéndum, del total del censo votaron el 88,59 por 100, de los cuales el 92,94 por 100 hicieron afirmativamente, el 4,75 por 100 votaron en contra y el 2,31 por 100 fueron votos en blanco o nulos³⁸.

En el segundo referéndum, al igual que en la anterior ocasión, votó el 88,5 por 100 del censo, de los cuales el 95,9 por 100 dijo sí. Desde las propias filas del gobierno se pidió una mayor «autenticidad» a la consulta permitiendo la campaña a favor del «no» o de la «abstención»³⁹ para evitar la manipulación del voto, hecho por otra parte evidente⁴⁰.

La vía «normal» de participación política se basaba en el sistema de representación orgánica. Hasta la modificación de la forma de elegir a los procuradores familiares llevada a cabo por la LOE no existía la consulta directa a los ciudadanos, ya que tanto las corporaciones locales como los representantes familiares y sindicales eran elegidos de forma indirecta o por cooptación de las autoridades del régimen.

La representación familiar hasta 1966 fue designada, pero a partir de dicho año se puso en marcha un proceso electoral doblemente restringido, tanto por la composición del censo (cabezas de familia y mujeres casadas) como por el número de puestos electivos (el 19,4 por 100 de la Cámara). Las elecciones de 1967 permitían acudir a las mismas como candidato a todos aquellos ciudadanos mayores de edad, que hubieran residido en la circunscripción provincial por la que se presentaban un mínimo de siete años, o *tener notorio arraigo* en dicha área, hecho que sería estimado por la Junta Provincial del Censo, lo que implicaba un alto grado de arbitrariedad.

Otro «déficit» democrático era el desproporcionado valor del escaño. Equivalía igual la designación para ocupar un determinado cargo (por ejemplo, rector de la Universidad de Madrid o Presidente del Instituto de España...) que ser elegido directamente por los ciudadanos (la representación de los Colegios de Médicos -dos escaños-

³⁸ *Ibid.*, cuadro estadístico núm. 3. Entre las pp. 120 Y 121.

³⁹ LÓPEZ RODÓ, L., *Memorias. Años decisivos*, vol. II, Madrid, 1991, p. 112.

⁴⁰ PRESTON, P., *Franco*, Londres, 1993, p. 730.

era equivalente a la de Barcelona, en la que estaban inscritos casi dos millones de electores), 10 que restaba credibilidad y representatividad a las Cortes. Entre los elegidos aparecen algunos de los políticos que jugaron un papel decisivo en la transición (Adolfo Suárez, Fernando Suárez, Antonio Carro, Enrique de la Mata, Alfonso Osorio...).

Las elecciones por el «tercio familiar» se repitieron con menos intensidad en 1971. No implicaban una democratización del régimen que seguía siendo *no representativo*, aunque sí supusieron dentro de la evolución global una cierta variación que explica en parte el proceso de reforma que se inició tras la muerte de Franco.

En marzo de 1977 el gobierno procedió a aprobar la ley y las normas electorales ⁴¹. Estableció, por una parte, el sistema electoral para el Congreso, inspirado en criterios de representación proporcional con candidaturas completas, bloqueadas y cerradas, cuya presentación se reservaba a los partidos, federaciones y a las coaliciones que pudiesen formarse. Y por otra, para el Senado, la presentación de candidaturas individuales en condiciones análogas a las del Congreso.

El sistema electoral adoptado fomentaba las desigualdades en cuanto a la representación en ambas Cámaras, no siendo necesarios el mismo número de sufragios para obtener un escaño. Esto se interpretó, aunque el tiempo vino a demostrar lo contrario, como el intento de potenciar el voto conservador. El hecho más novedoso de esta norma fue la presencia de los partidos ⁴² como protagonistas de los procesos electorales, sobre todo en la elección del Congreso. Así van a ser los partidos (sus aparatos), y no los electores, quienes fijan las prioridades que los candidatos deben tener en la atribución de puestos.

Dichas normas electorales regularon la celebración de las primeras elecciones democráticas desde 1936 en un ambiente de libertad, y supusieron un triunfo de la coalición electoral (UCD) encabezada por Adolfo Suárez que consiguió el 34,8 por 100 de los votos, lo cual equivalía al 47,1 por 100 de los escaños. A continuación, y como re-

⁴¹ Decreto-ley de 18 de marzo, que se completaba con otro Real Decreto-ley por el que se promulgaban las normas electorales, publicado el 23 de marzo en el *BOE*.

⁴² Entre febrero y mayo de 1977 (9 de mayo, fecha tope de presentación de listas para poder acudir a las elecciones) se presentaron al registro hasta 111 formaciones políticas, de las que fueron legalizadas 78, rechazadas 26 y disueltas 7. Del total de partidos presentados, 85 eran de nueva creación. Entre los legalizados se encontraban el PSOE, que adquirió dicha condición el 17 de febrero, y el PCE, el 9 de abril. (BUSE, M., *La nueva democracia española. Sistema de partidos y orientación del voto* (1976-1983), Madrid, 1984, p. 28 (cuadro 2.1).

ferente de la izquierda, se situó el PSOE con un 29,4 por 100 de los votos y un 33,7 por 100 de los escaños. A ambos extremos estaban por la izquierda el PCE con un 9,3 por 100 de los votos y a la derecha AP con un 8,4 por 100; y consolidados en sus regiones aparecían el PDC en Cataluña y el PNV en el País Vasco. Dichos resultados permitieron a UCD gobernar en minoría y, desde su posición estratégica de centro, ser respaldada su política alternativamente por la derecha y por la izquierda.

En el debate constitucional la izquierda consiguió la introducción en el texto del sistema electoral, ante el temor de que el centro y la derecha apostasen por fórmulas mayoritarias que les alejasen de la posibilidad de acceder al poder.

La participación aparece de forma reiterada en la Constitución, señalándose como una tarea de los poderes públicos el facilitarla (art. 9), tanto en la vida política como en la social, cultural y económica. Se reconoce el derecho a *participar* en los asuntos públicos de dos formas: *directamente*, o por medio de *representantes* libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. Las Cortes Generales son las representantes del pueblo español (art. 66), previéndose formas de participación en la Administración y en la Justicia (arts. 105 y 125), así como en servicios muy concretos, como la Seguridad Social (art. 129). Las formas de participación directa, en cambio, se encuentran muy limitadas ⁴³.

La soberanía reside en el «pueblo español» (art. 1.2) y se desarrolla a través de la elección de los representantes a Cortes. El mandato de éstos está limitado temporalmente (arts. 68.4 para el Congreso y 69.6 para el Senado). Un órgano menor de representación son los ayuntamientos, cuyos miembros son también elegidos (art. 140), al igual que las Asambleas legislativas de las respectivas Comunidades Autónomas.

Cinco características debe tener el sufragio: ser *universal*, *libre*, *igual*, *directo* y *secreto*. De ellas la que encuentra dificultades en su cumplimiento es la tercera, ya que la decisión de establecer como distrito electoral la provincia y el sistema electoral escogido, conduce a que el voto no valga igual en una provincia que en otra, debido al

⁴³ En el artículo 87, como iniciativa legislativa; en el artículo 92 como referéndum, y en el 168, como referéndum de ratificación constitucional. Aunque existen otros vinculados al régimen autonómico que han sido los más practicados, lo que condujo a una regulación de los mismos (Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero).

establecimiento de una representación fija en cada una de ellas. Esta situación, denunciada en su momento por la izquierda, no ha sido posteriormente variada debido a que la misma permitió el acceso al poder al PSOE, por lo que la nueva Ley Electoral de 1985 no introduce variación en dicho sentido.

Otro hecho a subrayar es que la constitucionalización de la provincia y de los «criterios de representación proporcional» no ha sido óbice para que de hecho se asista a un sistema de representación mayoritaria, ya que las evidencias tanto teóricas como empíricas ponen de manifiesto que la fórmula proporcional para lograrla necesita de circunscripciones más amplias. Así en las pequeñas (entre dos y cinco escaños) el sistema funciona con resultados muy similares al escrutinio mayoritario; en las medianas (de seis a diez escaños) se observan notables desproporciones, y en las grandes (más de diez escaños) la asignación es bastante precisa. Esta situación lleva a que tan sólo cuatro provincias (Barcelona, Madrid, Valencia y Sevilla) sean grandes, 18 de tipo mediano y nada menos que 28 pequeñas.

El proyecto de Constitución fue aprobado en el pleno del Congreso con 325 votos a favor, 6 en contra y 14 abstenciones; en el Senado hubo 226 a favor, 5 en contra y 8 abstenciones. El tema que provocó los escasos votos en contra y las abstenciones fue fundamentalmente debido a la cuestión autonómica. Tanto las abstenciones como los votos negativos confluyen o bien en un sector cada vez más marginado de la vida política proveniente del franquismo, o bien en los representantes del nacionalismo vasco, hecho este último más negativo desde el punto de vista político y que tuvo como consecuencia que mientras la Constitución era aprobada en el conjunto de España con un 87,9 por 100 de votos, con una participación del 67,1 por 100 del electorado, en el caso del País Vasco la participación descendió a un 44,7 por 100, siendo los votos afirmativos un 69,1 por 100, que si bien no cuestionan desde el punto de vista democrático la aprobación, sí han venido provocando un costo político.

2. De las Cortes orgánicas a las democráticas

El orden jurídico establecido durante el franquismo concedía al Jefe del Estado atribuciones legislativas, ejecutivas, militares y políticas. Respecto a la primera de ellas el Jefe del Estado ocupó hasta

su muerte «el vértice de la función *legislativa*, que, de una manera *muy relativa* y más bien *formal*, compartió con las Cortes» 44. El poder legislativo se concretaba en la capacidad del mismo de ejercer el *veto suspensivo* «previo dictamen favorable del *Consejo del Reino*»; el de presentar proyectos de ley; regular mediante Decretos-leyes las materias reservadas a las Cortes (tanto en caso de guerra o por razones de urgencia), debiendo de dar cuenta con posterioridad a las Cortes; dictar Decretos-leyes en materias no reservadas a las Cortes, y designar hasta veinticinco procuradores. Todas estas atribuciones legislativas persistieron hasta 1975.

Las Cortes franquistas no eran una Asamblea parlamentaria, aunque cumpliesen algunos cometidos de dichas instituciones. Las Cortes no eran un órgano de representación política, ni legislativo exclusivo y excluyente, ni un órgano del que emanase el gobierno, ni un medio de control de la actuación gubernamental, por último las Cortes no se constituyeron como órgano independiente, ya que en su funcionamiento 45 interno dependían del ejecutivo. Por ello las Cortes franquistas fueron una Cámara de apoyo político para la resolución de ciertas cuestiones de relevancia constitucional y una «fachada» que trataba de aparentar una representatividad que nunca tuvieron.

En cambio, las Cortes que nacen tras las elecciones del 15 de junio de 1977 son el órgano constitucional representativo del Estado, al mismo tiempo que representan al pueblo español. Las Cortes aparecen como un órgano que *participa* de la soberanía, pero no la ejerce en plenitud en la medida en que la soberanía se ejerce por representación, e interviene en un lugar predominante en 10 que se considera el acto más genuino de la soberanía: la aprobación de la Constitución y su reforma.

Las nuevas Cortes son un órgano de poder político y como tal poder tiene autonomía para aprobar su Reglamento 46 y establecer sus

⁴⁴ FERRANDO, J., *El Régimen de Franco*, Madrid, 1984, p. 59.

⁴⁵ «Las Cortes, de acuerdo con el Gobierno, redactarán su reglamento» (Disposición Adicional de la *Ley Constitutiva*...).

⁴⁶ Durante el proceso constituyente el gobierno trató desde el primer momento de controlar los debates haciendo uso, dado el vado existente, del último Reglamento franquista (Reglamento del 15 de noviembre de 1971) o de normas provisionales dadas por el Presidente de las Cortes (HD 1603/1977, y «Disposiciones de la Presidencia de Cortes sobre Norma para la Constitución del Congreso de Diputados y del Senado», BOC, 28 de junio y 8 de julio de 1977...). Véase en este sentido FERNÁNDEZ, A. I., *Hábitos franquistas y objetivos democráticos*, Madrid, 1992.

órganos dentro de los límites que marca la Constitución (art. 72), gozando sus miembros de inviolabilidad e inmunidad.

Durante el franquismo los procuradores no podían ser detenidos sin autorización previa del presidente de las Cortes salvo en caso de flagrante delito ⁴⁷, obsérvese que es el Presidente y no la Cámara la que autoriza el procesamiento. Pero mientras la *inmunidad* estaba recogida en la Ley, la *inviolabilidad* no estuvo regulada de forma convencional hasta 1957 ⁴⁸. Durante estos años se produjo paradójicamente el descenso en la petición de suplicatorios, pero una elevada concesión de los mismos (40 por 100), sobre todo si se referían a delitos económicos. En todo caso la arbitrariedad fue la nota común, así «un gobernador civil fue objeto de denuncia por torturas y sevicias y se le hizo procurador para que gozase del privilegio de inmunidad» ⁴⁹, denegando, posteriormente, el suplicatorio el Presidente.

Las Cortes democráticas regularon provisionalmente el tema de la inmunidad, atribuyendo la facultad de autorizar los suplicatorios a la Cámara, siendo recogido posteriormente por la Constitución (art. 71.2). Por lo que se refiere a la inviolabilidad, los diputados y senadores gozarían de la misma por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones (art. 71.1), y no de forma ilimitada ⁵⁰. Las diferencias en dicho tema, marcan profundamente la distinta naturaleza de ambas Cámaras.

Continuando con las Cortes democráticas, veníamos diciendo que eran un órgano de poder político, siendo especialmente visible en su función de aprobar los programas gubernamentales, participando e inspeccionando la acción del mismo y *concediendo o negando su confianza* al Gobierno (arts. 99, 113 Y 114). A ello debemos de añadir que se constituyen como un órgano *deliberante, autónomo, público, legislativo y permanente*.

A las anteriores características debemos añadir la de órgano *bicameral*, siendo éste uno de los temas más polémicos, no tanto por

⁴⁷ Artículo 5.º de la *Ley Constitutiva...*, mantenida por la LOE.

⁴⁸ Artículo 6.º del Reglamento. Véase FRACA, M., «Los privilegios de los procuradores y el nuevo Reglamento de las Cortes Españolas», en *Revista de Estudios Políticos*, 99, mayo-junio 1958, pp. 57 y ss.

⁴⁹ CARHO, A., «La inmunidad parlamentaria», en *Revista de Derecho Político*, 9, 1981, p. 104.

⁵⁰ CÓMEZ, Y., «Sobre garantías parlamentarias», en *Revista de Derecho Político*, 23, 1986, pp. 80-87.

la existencia en sí de las dos Cámaras, sino por las funciones asignadas al Senado que le hacen estar subordinado al Congreso (*bicameralismo imperfecto*). Así, pese a que el Senado es definido como una Cámara de representación territorial (art. 69.1), la realidad es que el Congreso tiene primacía incluso en las cuestiones autonómicas. El Senado tiene sus funciones legislativas y de control disminuidas⁵¹.

Esta primacía del Congreso apunta al hecho de que el Senado se parezca más a una Cámara de segunda lectura que a una de representación territorial, y pone en cuestión la utilidad de la misma. La razón de la existencia del Senado se sitúa más en el debate político habido durante la transición y al hecho de que la LRP condicionó la actuación de las constituyentes. Su mantenimiento sólo puede ir ligado a la reforma de la propia Constitución.

En relación con la *composición*, lo primero que hay que indicar es que las Cortes franquistas no representaban a los ciudadanos. Con la reforma introducida por la LOE, de los 563 procuradores un 11,5 por 100 eran designados por el Jefe del Estado, el 1,1 por 100 por el presidente del Consejo Nacional del Movimiento, el 0,5 por 100 eran natos por el cargo que desempeñaban, y el 74,1 por 100 eran elegidos⁵². De estos últimos, tan sólo había participación de los electores en el caso de los procuradores familiares que venían a representar el 19 por 100 del total. Es evidente que la forma de reclutamiento permitía un control político casi absoluto, permitiendo un alto grado de permanencia en el cargo⁵³, dado que no era la voluntad de los ciudadanos sino del ejecutivo la que prevalecía en los nombramientos.

Los miembros de las Cortes democráticas son elegidos en su totalidad, excepto en los senadores de designación real, producto de la LRP, que desaparecen con la Constitución. El Congreso se compone

⁵¹ 1." El Congreso examina en primer lugar los proyectos y proposiciones de ley. Incluso las iniciativas senatoriales han de remitirse al Congreso para su tramitación como proposición de ley; 2." Sólo el Congreso tiene competencia para convalidar o derogar los decretos-leyes; 3." Únicamente el Congreso tiene facultades para investir al Presidente del Gobierno, otorgarle la confianza o exigirle responsabilidades políticas; 4." El Congreso ha de autorizar al Presidente del Gobierno para que se proponga al Rey la convocatoria del referéndum consultivo; y 5." El Congreso monopoliza la intervención de las Cortes en los estados excepcionales.

⁵² DÍAZ-NOSTY, B., *Las Cortes de Franco. 30 años Orgánicos*, Madrid, 1972, p. 65.

⁵³ BAÑÓN, R., *Poder de la burocracia. r Cortes franquistas*, Madrid, 1978, p. 122.

de 350 diputados elegidos por sufragio universal, aunque se prevé una horquilla que va desde los 300 hasta los 400 (art. 68). En cambio para el Senado se establecen dos formas de acceso, una primera por la cual serán elegidos cuatro senadores por cada una de las provincias, 10 que representa el 74 por 100 de la Cámara; a ello se añaden, también elegidos, tres senadores en cada una de las islas mayores, uno en cada una de las restantes y en Ibiza-Formentera, dos en Ceuta y el mismo número en Melilla (7,8 por 100); así, los elegidos directamente representan el 81,8 por 100 del total. En segundo lugar, aparecen los senadores designados por las Comunidades Autónomas a razón de un senador por cada una de ellas, más uno por cada millón de habitantes, representando el 18,1 por 100 restante.

Tanto los senadores como los diputados reciben de los ciudadanos un mandato representativo durante cuatro años, salvo que se procediese a una disolución anticipada de las Cámaras. Junto a las garantías parlamentarias ya mencionadas, hay que señalar que la validez del acta de senador o diputado se encuentra controlada por el Poder Judicial, aunque se establecen una serie de causas de incompatibilidad e inelegibilidad.

Si comparamos a los órganos de gobierno de ambas Cortes, las diferencias también son notables. Fijémonos en el caso del Presidente: en las Cortes orgánicas era «designado por el Jefe del Estado entre los Procuradores en Cortes que figuren en una terna que le someterá el Consejo del Reino». Ello se hacía independientemente del Gobierno y de la composición de la Cámara. Entre sus funciones estaba la de fijar el orden del día de los Plenos junto al gobierno, y la de presidir la *Comisión Permanente* que era el verdadero órgano rector de las Cortes entre sesiones plenarias.

Durante el proceso constituyente convivió la presidencia de las Cortes Generales con la de las Cámaras, hecho que desapareció con la Constitución, atribuyéndose la presidencia de las sesiones conjuntas al Presidente del Congreso (art. 72.2). La diferencia más significativa respecto a la etapa anterior era que, en virtud de la autonomía de las Cortes, ambas Cámaras eligen a su Presidente, el cual ejerce todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes.

Un tema específico de las Cortes democráticas es la existencia de la *Junta de Portavoces* que, a diferencia de la Mesa que gestiona los asuntos de orden administrativo e interno, tiene a su cargo las tareas

relacionadas con las funciones políticas. Dos temas son de especial interés: en primer lugar, la Junta de Portavoces adopta sus decisiones con un sistema de voto ponderado; en segundo lugar, el orden del día del Pleno es fijado por el Presidente de acuerdo con elJa.

Otra organización específica de las Cortes democráticas son los *grupos parlamentarios*, que si bien aparecen, aunque no formalmente, en la décima legislatura (1971-1977), no adquieren su verdadera naturaleza hasta el proceso constituyente. En dicha etapa UCD y PSOE tendieron a exigir una serie de condiciones para la formación de los mismos, que favoreciese por la vía de hechos el bipartidismo. Por ello elevaron las condiciones para evitar la proliferación de grupos, que en el caso del PSOE trataba de impedir la existencia de un grupo propio al PSP, y en el caso de UCD evitar el fraccionamiento de su propia coalición, estableciendo un alto número de diputados para la formación de los grupos parlamentarios⁵⁴. A ello se debe añadir la intención de potenciar los partidos regionales y marginar los extremos (AP y PCE).

La configuración de los grupos parlamentarios quedó recogida indirectamente en la Constitución⁵⁵, al igual que en los reglamentos provisionales del Congreso y Senado. La formación de los mismos se lleva a cabo antes de la constitución definitiva de la Cámara para poder así participar en la elección de los cargos de la misma. Su estructura interna goza de una amplia autonomía, y respecto a su composición numérica hasta 1979 era de quince miembros en el Congreso y diez en el Senado⁵⁶. Durante el proceso constituyente hubo nueve grupos en el Congreso y ocho en el Senado, siendo uno de los mayores problemas el cambio de parlamentarios de un grupo a otro.

Dentro de las funciones propias de las Cortes vamos a analizar dos de ellas: la legislativa y la de control político. La misión principal de las Cortes durante el franquismo fue «la elaboración y aprobación de las Leyes, sin perjuicio de la sanción que corresponde al Jefe del Estado». Las Cortes debían de conocer en *forma plenaria* las

⁵⁴ Véase «Diferencias entre las tendencias de UCD por su homologación europea», *El País*, 12 de agosto de 1977; «Internacional OC: la mejor opción para el centro», *Diario 16*, 22 de agosto de 1977; «Unión de Centro Democrático y las intervenciones», *El País*, 6 de septiembre de 1977...

⁵⁵ TOHRES, A., «Los Grupos Parlamentarios», en *Revista de Derecho Político*, 9, 1981, p. 33.

⁵⁶ Artículos 20.1 HPC y 12.1 RPS.

De las Cortes orgánicas a las Cortes democráticas

leyes que tuvieran por objeto una serie de materias ⁵⁷, debiendo los proyectos de ley que hubieran de ser sometidos al Pleno ser informados o dictaminados por las comisiones correspondientes ⁵⁸. No obstante, como señala Carcía de Enterría, esta división de competencias legislativas entre el Pleno y las Comisiones nunca ha existido en materia de leyes, pues todas han sido aprobadas por el Pleno ⁵⁹. En todo caso el hecho incontestable es que ningún proyecto de ley importante fue rechazado, aunque pudo existir cierta oposición como fruto de los conflictos entre «familias» ⁶⁰. Hay que resaltar que las atribuciones legislativas del Jefe del Estado nunca fueron cuestionadas.

En las Cortes democráticas la función legislativa, si bien es la más importante y tradicional, ha venido estando limitada por la creciente intervención del gobierno, en sintonía con los planteamientos establecidos en el parlamentarismo desde la Constitución francesa de 1958. La iniciativa legislativa puede ser: gubernamental, parlamentaria, comunitaria (Asambleas de las Comunidades Autónomas) y popular. Una vez realizada la fase constitutiva, las leyes deben de ser sancionadas por el Rey en un plazo de quince días, ordenando su «inmediata» publicación (art. 91). Llama la atención la existencia de un plazo «perentorio» para la sanción, que viene determinado por la LRP.

Una función clave de cualquier Asamblea legislativa es la de controlar la actividad gubernamental. En las democracias el control político, formalizado constitucionalmente, es esencialmente parlamentario, aunque también es verdad que desde finales de los años cincuenta se viene produciendo un deterioro de dicha función lo cual viene a reforzar el poder del ejecutivo ⁶¹. Durante el franquismo el control fue prácticamente inexistente, ya que el poder nombraba directa o indirectamente a la mayor parte de sus controladores, lo cual suponía una desnaturalización de su función. Tan sólo se puede adivinar algún atisbo como producto del conflicto entre «familias» o del

⁵⁷ Artículo 10 de la *Ley Constitutiva...*

⁵⁸ Las Cortes «sólo funcionaban en Comisión», en FRAGA, M., *Memoria breve de una vida política*, Barcelona, 1980, p. 58.

⁵⁹ SOLÉ TURA, J., *El Régimen Político Franquista*, Barcelona, 1988, p. 49.

⁶⁰ Para la aprobación de los *Planes de Desarrollo*, la oposición del Sindicato se materializó en enmiendas a la totalidad de los mismos, aunque como era de esperar no prosperaron.

⁶¹ GARRORENA, A., *Autoritarismo y control parlamentario en las Cortes de Franco*, Mureia, 1977, pp. 19-31.

intento personal de algún procurador, sobre todo de aquellos elegidos por el «tercio familiar» en las dos últimas legislaturas, aunque con resultados muy pobres.

Durante la I legislatura la función de control no se pudo llevar a cabo, dado que no existía dicha posibilidad. Las reformas del Reglamento en 1946, 1957, 1967 y 1971 permitieron a los procuradores poder dirigir ruegos y preguntas, pedir la formación de Comisiones especiales, sesiones informativas e interpelaciones⁶². El resultado cuantitativo fue que entre la II y VIII legislaturas (1946-1967) se realizaron un total de 444 ruegos y preguntas, de las que no fueron contestadas el 41,2 por 100, mientras que el 42,6 por 100 fueron contestadas a través de una «comunicación particular al Procurador»⁶³.

Las cifras son lo suficientemente elocuentes para mostrar la escasa efectividad de cualquier intento de control. En la IX y X legislaturas, y debido a la aparición de los procuradores familiares elegidos, los ruegos y preguntas se multiplicaron. Así, en la IX legislatura alcanzaron la cifra de 350 y hasta el 15 de noviembre de 1973 se habían producido durante la X legislatura hasta 566. No obstante, estas cifras, si bien muestran un importante incremento, no resisten comparación alguna. Por poner un ejemplo, para los mismos años fueron formuladas en la *Asamblea Nacional Francesa* 40.470 «questions écrites», frente a las 916 en España⁶⁴. Pero no es sólo cuestión de números, desde un punto de vista cualitativo estos intentos de control tuvieron escaso significado, dada la subordinación política a la que se encontraban sometidas las Cortes.

Esta situación se va a prolongar durante 1976-1977. El gobierno Suárez la aprovecha con el objetivo de impedir la oposición de los «continuistas e inmovilistas» y poder llevar a cabo la reforma. La realidad fue que con medios autoritarios se posibilitaron los cambios que conducían a la democracia. Esta fue una de las aportaciones más originales de la transición española; aunque no exclusiva de nuestro país, sirva de ejemplo el caso chileno.

Durante el proceso constituyente, como ya hemos puesto de manifiesto, el control que el gobierno trató de llevar a cabo en la Cámara se movió entre «dos aguas» hasta que dicho proceso finalizó.

⁶² Artículos 102 a 121 del Reglamento de 15 de noviembre de 1971.

⁶³ GARRORENA, A., *Autoritarismo...*, op. cit., p. 53.

⁶⁴ *[ibid.]*, p. 74.

De Las Cortes orgánicas a las Cortes democráticas

Los actos de control son numerosos y en ocasiones se confunden con la función de dirección política o la función legislativa⁶⁵ y pueden ser realizados «por» y «en» el Parlamento. La Constitución al definir las funciones de las Cortes Generales dice literalmente que «controlan la acción del Gobierno» (art. 66). Este planteamiento coincide con el esquema más habitual de los gobiernos parlamentarios, que centra la relación «entre un Gobierno que *gobierna* y un Parlamento que *controla*»⁶⁶.

En la Constitución existen tres tipos de control: 1.º como inspección crítica (derecho de petición, preguntas e interpelación); 2.º como autorización (decretos-leyes, estados de excepción, autorización de Tratados, referéndum y decretos legislativos), y 3.º como participación (enmiendas, aprobación del programa del Gobierno, comisiones de encuesta, debate en comisión y moción de censura). Todos ellos implican un cambio radical sobre la etapa anterior. La utilización de los mismos fue especialmente intensa, sobre todo en la legislatura iniciada en 1979.

Las Cortes franquistas tuvieron escasa repercusión social, no tanto por la importancia de los temas a tratar como por la sensación, real por otra parte, de que todo estaba «amañado». En el caso de las Cortes constituyentes adquirieron, debido a la calidad de ciertos parlamentarios, una dimensión desconocida para buena parte de los españoles, despertando un creciente interés por los trabajos parlamentarios, que se ha venido frustrando desde 1979 y, sobre todo, desde 1982 debido a la caída de la «calidad» de los parlamentarios y al control tanto del ejecutivo como de los aparatos de los partidos de una vida parlamentaria cada vez más tediosa.

⁶⁵ Véase, entre otros, SANTAOLALLA, F., *Derecho parlamentario español*, Madrid, 1990; ARACÓN, M., «El control parlamentario como control político», en *Revista de Derecho Político*, 23, 1986, pp. 9-39; MONTEHO, J. R., *El control parlamentario del Gobierno*, Madrid, 1984.

⁶⁶ SÁNCHEZ AGESTA, L., *Sistema político de la Constitución Española de 1978*, Madrid, 1989, p. 359.