



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

MAYORÍAS EN EL CONGRESO EN LA BÚSQUEDA DE ESTABILIDAD POLÍTICA
EN ESPAÑA: UN ESTUDIO DEL ARREGLO INSTITUCIONAL Y SUS EFECTOS
(1977-1993)

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA

EMANUEL NICOLÁS BOURGES ESPINOSA

ASESOR DR. DAVID PANTOJA MORAN
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

MÉXICO, D.F., NOVIEMBRE 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A lo largo de la elaboración de un trabajo como este, son muchas personas que, de una u otra manera, intervienen en el proceso y resulta imposible nombrarlos a todos; considérese una de esas personas si posee este ejemplar. Quiero agradecer, como siempre, a mis padres, hermanos y amigos por su cercanía, amistad y apoyo.

Agradezco a mi asesor, el Dr. David Pantoja Moran, quien tan atentamente, durante toda la maestría, dirigió el proceso de elaboración de esta tesis. De la misma forma deseo mostrar mi gratitud al Dr. Manuel Alcántara, quien amablemente supervisó el avance de este trabajo durante mi estancia en la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca y extendiendo ese agradecimiento a todos aquellos que durante esa estadía se dieron unos minutos para resolver dudas y ayudar a sortear dificultades.

Deseo agradecer también a los miembros del jurado, quienes se dieron a la tarea de revisar detenidamente este trabajo: Dr. Julio Bracho Carpizo, Dra. Rosa María Mirón Lince, Dr. Mario Ojeda Revah y Dr. Héctor Zamitiz Gamboa (quien me acompañó en todo el proceso a lo largo de la maestría dentro del seminario de investigación).

Reconozco el apoyo brindado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología al haberme otorgado una beca para la realización de mis estudios de maestría. Asimismo, agradezco a los funcionarios del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM por su respaldo.

Índice

Introducción	1
I. Las experiencias previas al arreglo político de los años 70 en España:	
caída de regímenes constitucionales en los años 30 y la dictadura franquista	09
I.1 Hostilidad política y crisis económica en los años 30	10
I.2 Los factores que determinaron la caída de dos regímenes constitucionales:	
la República de Weimar y la Segunda República Española	13
I.2.1 La República Española	21
I.2.2 La República de Weimar	25
I.3 Política y conflicto durante la dictadura franquista	30
I.3.1 Exterminación del enemigo y control	31
I.3.2 Estructura del Estado y legislación	35
I.3.3 Oposición y resistencia	44
II. El diseño institucional para formar mayorías y dificultar la caída del	
Gobierno (1976-1978)	50
II.1 La Ley para la Reforma Política, el preludeo del diseño institucional	
vigente en España	54
II.2 Cortes bicamerales, con primacía del Congreso sobre el Senado	61
II.3 El sistema electoral	68
II.4 Los mecanismos de exigencia de responsabilidad al Gobierno	84
III. Estabilidad política, 1977-1993	94
III.1 Grandes mayorías estables y gobiernos fuertes, 1977-1993	95
III.1.1 Los Gobiernos de UCD, 1977-1982	106
III.1.2 Los primeros tres Gobiernos del PSOE, 1982-1993	111
III.2 Los efectos del recurso a los mecanismos de control: mociones de	

censura, cuestiones de confianza y disoluciones de cortes -----	117
III.3 Los desafíos a la estabilidad política fuera de los mecanismos pre-establecidos:	
Intento de golpe de 1981, Pactos de la Moncloa y huelga de UGT -----	126
Conclusiones -----	131
Anexo 1 -----	140
Bibliografía -----	142

Introducción

La presente tesis consiste en un estudio del arreglo institucional y los efectos de la apuesta por la estabilidad política en España a través de la formación de mayorías sólidas y duraderas en el Congreso, en el periodo comprendido entre 1977 y 1993. Lo ocurrido en España tras la muerte de Francisco Franco, a finales de 1975, consistió en un proceso de cambio institucional, en el que fueron modificadas las reglas del juego formales (leyes, sistema de incentivos en una sociedad), cambio por el que se crearon organizaciones nuevas (Congreso de los Diputados, Senado, tribunales, entre otras) y en el que las instituciones informales (costumbres) se fueron modificando para adaptarse al nuevo arreglo político. El periodo está delimitado a partir de las primeras elecciones libres bajo sufragio universal tras el fin de la dictadura franquista (1977), hasta el año en que el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) perdió, en número de votos, las elecciones generales frente al Partido Popular (1993); a pesar de ello, en la distribución de escaños los socialistas obtuvieron un mayor número que su contrincante, con lo que terminó la década de claro dominio del PSOE y se inició un cambio en los equilibrios de fuerza para que, tres años más tarde, en las elecciones de 1996, el PP se hiciera de la mayoría parlamentaria.

El periodo de estudio se inserta dentro de la dinámica de cambio institucional a mediados del siglo XX en Europa occidental. Tras los fracasos de los regímenes republicanos, erigidos tras el fin de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), que derivaron en la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), fueron modificados los supuestos de los diseños institucionales para enmendar los errores del pasado. Una vez derrotados el fascismo y el nazismo y reinstalados los principios liberales democráticos, se cambiaron los lineamientos en las relaciones internacionales para garantizar la paz, a partir de las

Conferencias de Yalta, Potsdam y San Francisco, y se establecieron nuevas reglas en el sistema económico, asentadas en los acuerdos de Bretton Woods. A través del efecto catártico que dejaron los juicios de Nuremberg en la sociedad europea, se desarrolló el convencimiento de que las actitudes de hostilidad entre las clases políticas, oposiciones (partidos o movimientos sindicales) y poblaciones, iniciadas en Europa desde principios del siglo XX, no habían dejado más que devastación, enormes pérdidas humanas y materiales, que costaría tiempo y esfuerzo reparar, así como la aceptación de que la dirección del orden del mundo occidental estuviera determinada desde el gobierno de Estados Unidos, de donde provendría el financiamiento para la reconstrucción europea.

Este trabajo se inserta también dentro de los estudios de los sistemas parlamentarios, de sus sistemas electorales y de partidos, entre los que destacan autores como Maurice Duverger, Giovanni Sartori, Dieter Nohlen, Douglas Rae y Arendt Lijphart, quienes, en diferentes momentos a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, han publicado supuestos teóricos y análisis comparativos de sistemas, sobre todo de Europa y América.

Los sistemas parlamentarios son aquellos en los que el Primer Ministro (normalmente líder del partido ganador en las elecciones) es miembro del Parlamento y su Gobierno surge a partir de la confianza de la mayoría parlamentaria, cuya conformación queda determinada por elecciones libres y bajo sufragio universal, a través del sistema electoral, el cual puede variar desde formas puras de proporcionalidad hasta mayoritarias. En los sistemas electorales mayoritarios existen circunscripciones uninominales entre las que está dividido el territorio nacional, en las que hay un escaño a ocupar, por el que compite un candidato por partido político y el que obtiene mayoría simple o absoluta (dependiendo del sistema), gana el escaño que representa a esa circunscripción.

En los sistemas de representación proporcional, por cada circunscripción (de preferencia de alrededor de una decena de curules a repartir) cada partido presenta una lista de candidatos y, dependiendo de los resultados en las elecciones y del nivel de proporcionalidad¹ del sistema, se otorgan los escaños de forma apegada a los porcentajes de la votación.

La pertinencia de este trabajo se asienta en la necesidad de comprender los momentos fundacionales de los regímenes que son vigentes hoy en día, de entender bajo qué idea se cimientan, con base en qué experiencias configuran sus instituciones y las preocupaciones en torno a las que harán sus principales apuestas, para luego examinar la forma en que los planteamientos son aterrizados a la cotidianidad y las condiciones en las que llegan a nuestros días. Así, conviene revisar los planteamientos establecidos durante la negociación de las reglas del juego en España en la segunda mitad de los años 70, una vez fallecido el artífice de la dictadura bajo la que estuvo regida la nación ibérica durante cuarenta años, para comprender las nuevas dinámicas que comenzaron a surgir en las décadas siguientes y más tarde tratar de dilucidar las configuraciones que hoy determinan la coyuntura política española. Es también menester hacer énfasis en que, como sostiene Joaquín Estefanía, quienes estudiamos procesos como el del arreglo político en España en la segunda mitad de los 70, no debemos de caer en la trampa y no llamar memoria histórica a lo que “no son sino representaciones, relatos que cada uno de nosotros, aquí y ahora, construimos sobre un pasado del que no tenemos experiencia y del que no podemos

¹ El nivel de proporcionalidad de un sistema electoral lo determinan las dimensiones de la circunscripción y el número de diputados a elegir por cada una, el tamaño de la Cámara de representación y la fórmula electoral que puede ser (de menor a mayor proporcionalidad) *D'Hondt*, *Hare* o *Sainte-Lague*.

conservar memoria personal porque no habíamos nacido”², por lo que debemos de revisar el pasado con la delicadeza necesaria para no atribuir injustificada e injustamente los males del presente ibérico a los defectos de la Transición, de proyectar sobre el pasado las realidades del presente. Conviene poner en su justa dimensión las problemáticas derivadas de las ambigüedades del arreglo político de los 70 e identificar los errores de generaciones futuras, así como las desestimaciones hechas sobre los asuntos que se habían dejado pendientes y que correspondía atender a las legislaturas de las décadas de los 80 y 90; “es dialécticamente cómodo e intelectualmente perezoso atribuir el actual desapego de la vida pública a las debilidades de la Transición y no a su desarrollo ulterior”³, no se deben establecer vinculaciones directas, rígidas y mecanicistas entre la Transición y la democracia resultante, ya que la naturaleza de la primera determina solo en una parte las principales características de la segunda⁴.

La situación en España en 1976 era la siguiente: tras la muerte de Francisco Franco, a finales de noviembre de 1975, había una oposición, aún ilegal, que presionaba desde diferentes escenarios para que se le permitiera participar legalmente en política; había que incorporarla sin quebrantar los lineamientos jurídicos del franquismo y renegociar las reglas del juego político con el fin de no provocar situaciones de incertidumbre que pudieran derivar en conatos de violencia. Al mismo tiempo era necesario frenar las amenazas de insurrección que había tanto en el Ejército, aún interesado en la intervención política, como en los sectores extremistas.

² Joaquín Estefanía, en Introducción a Javier Pradera, *La Transición española y la democracia*, Madrid: FCE, 2014, p. 11

³ *Ibidem*, p. 17

⁴ Charles Powell, *España en democracia, 1975-2000*, Barcelona: Plaza y Janés, 2001

Una de las primeras apuestas a la hora de emprender el cambio de régimen, ante la incertidumbre que causaba la idea de desorden y de vacío de poder, fue garantizar la formación de unas Cortes y un Gobierno, capaces de sobrevivir el periodo para el que fueran elegidos, de dar alternancia pacífica y de evitar insurrecciones violentas que pusieran en peligro a la población y que instauraran de nuevo un régimen militar o que derivaran en una guerra civil, a la que tanto se le temía. Había además el recuerdo de excesiva fragmentación, debilidad gubernamental y caída de regímenes, incluido el español, en la época de entreguerras.

La Ley para la Reforma Política fue el primer paso formal que, tras la muerte de Franco, tuvo trascendencia para la instauración de un nuevo régimen en España. En ella se incluyeron los elementos para la formación de las nuevas Cortes y el Gobierno: un sistema parlamentario bicameral, en donde el Congreso de los diputados tenía supremacía sobre el Senado y un sistema electoral en el que, a pesar de llamarse proporcional, se daba prioridad a la formación de fuertes mayorías, elementos que serían retomadas casi íntegramente en la Constitución de 1978. Esta ley, junto con el Decreto Ley del 18 de marzo de 1977, fueron las que pusieron las pautas para las primeras elecciones en España tras el fin de la dictadura franquista, después de cuatro décadas desde que se habían celebrado las últimas, durante la Segunda República Española.

Los efectos del sistema electoral diseñado en España como parte del arreglo político de los 70, han sido: la formación de legislaturas en las que salen muy fortalecidos los partidos que ocupan el primer y segundo lugar (sin tomar en cuenta coaliciones), de tal forma que juntos comprenden alrededor del 80% de los escaños en el Congreso, en donde la distancia entre el primero y el segundo varía entre poco menos de uno y 10 puntos porcentuales, al mismo tiempo que la diferencia entre el segundo partido y el tercero ha

oscilado entre 23 y 40 puntos porcentuales. Cabe destacar que durante once años (1982-1993) un solo partido, el Partido Socialista, tuvo mayoría absoluta en el Congreso, con lo que se convirtió en partido dominante y poca ayuda necesitó de otros para legislar.

La Constitución de 1978 agregó elementos para garantizar la estabilidad política, como la moción de censura, la cuestión de confianza y la disolución anticipada de las Cortes, y completó las reglas del sistema electoral, aunque el principio seguía siendo el mismo: formar mayorías y mantenerlas estables. La moción de censura, un mecanismo para deponer un gobierno que ha perdido la confianza del Congreso, cuando es aplicado en contra de un presidente del Consejo de Ministros que goza de un respaldo en el Congreso, es muy difícil que logre hacerse efectivo; se ha propuesto en dos ocasiones (1980 y 1987) sin éxito. La cuestión de confianza, un componente institucional pensado para dotar de nuevo de legitimidad al primer ministro, se ha empleado en dos ocasiones (1980 y 1990) y en ambas el presidente la ha ganado, gracias a que ha contado con el apoyo de la mayoría en el Congreso.

A grandes rasgos, la composición del Congreso en las 9 legislaturas que han pasado entre 1977 y 2011 (la Constituyente más 8) ha sido de la siguiente forma: predominio de UCD, aunque con el PSOE a menos de 5% de votos de distancia, entre 1977 y 1982⁵, supremacía del PSOE entre 1982 y 1993, una tendencia hacia el equilibrio de fuerzas entre 1993 y 2011, en donde se alternaron gobiernos del PSOE y del PP, con una separación máxima de 10% de los votos.

⁵ Elecciones de 1977 (para formas Cortes Constituyentes): UCD, 34% de votos (166 escaños); PSOE, 29.3% de votos (118 escaños); PCE, 9.4% (20 escaños) y AP, 8.3% de votos (16 escaños). Participó el 78.8% de votos y concursaron 78 partidos políticos, la mayoría de los cuales no alcanzó representación. Elecciones 1979: UCD, 34.8% de votos (168 escaños); PSOE, 30.4% de votos (121 escaños); PCE, 10.7% de votos, (23 escaños) y AP, 6% de votos (10 escaños).

En este trabajo nos proponemos explicar las características del arreglo institucional y sus efectos en torno a la búsqueda de estabilidad política entre 1977 y 1993 (variable dependiente), en donde los factores que ayudan a explicarlos son la situación económica, el sistema electoral, los mecanismos de exigencia de responsabilidad al gobierno, el clima político, entre otros (variables independientes).

Las preguntas sobre las que gira la investigación son las siguientes: ¿cuál era la razón para diseñar un arreglo institucional como el establecido?, ¿por qué hubo una concentración principalmente en el tema de la estabilidad política a la hora de negociar el arreglo político?, ¿qué justificación hubo para apostar por un sistema proporcional con fuertes correctivos?, ¿qué factores influyeron en la distribución de fuerzas en el Congreso en el periodo estudiado y cómo han sido las dinámicas tras el recurso a los mecanismos de exigencia de responsabilidad al Gobierno?

Las hipótesis planteadas a la hora de emprender esta investigación fueron: a) los recuerdos de inestabilidad en los años 30 en Europa llevaron a quienes vivieron el rediseño institucional en España en la segunda mitad de los 70 a concentrarse en los mecanismos que garantizaran la estabilidad del nuevo régimen, por encima de principios como la pluralidad como prioridad en la forma de ocupar los espacios de representación; b) las grandes mayorías que se forman en el Congreso hacen muy difícil que la moción de censura y la cuestión de confianza tengan como efecto la caída del presidente del Gobierno; c) un sistema electoral proporcional con fuertes correctivos no es suficiente para configurar un determinado sistema de partidos ni el triunfo de uno u otro grupo político, ya que hay una serie de factores que influyen para una específica configuración de fuerzas.

Nos proponemos también: identificar la justificación de quienes defendían los mecanismos para formar grandes mayorías en el Congreso; explicar los factores que

influyeron en la distribución de fuerzas en el Congreso español entre 1977 y 1993 y delimitar hasta dónde esa distribución fue efecto del sistema electoral.

La presente tesis está dividida en tres capítulos: en el primero se presentan los antecedentes que ayudan a explicar las razones por las que se configuró determinado arreglo político en España en la segunda mitad de los años 70; en el segundo se desarrollan los elementos del diseño institucional que fueron parte de la apuesta por la estabilidad política del nuevo régimen (sistema de representación, sistema electoral y mecanismos de exigencia de responsabilidad al Gobierno) y, en el tercero se presentan los factores que determinaron la distribución de fuerzas en el Congreso entre 1977 y 1993 y las circunstancias que llevaron a los diferentes grupos a hacerse de más espacios o bien a perderlos y desaparecer de la contienda política.

Este trabajo se llevó a cabo a lo largo de poco más de dos años, entre el verano de 2013 y el otoño de 2015, durante el periodo comprendido para cursar la maestría en Gobierno y Asuntos Públicos dentro del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, bajo la dirección del Dr. David Pantoja Moran, con una estancia de investigación en la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca, bajo la tutela del Dr. Manuel Alcántara.

I.- Las experiencias previas al arreglo político de los años 70 en España: caída de regímenes constitucionales en los años 30 y la dictadura franquista

Este capítulo pretende ofrecer algunos de los antecedentes que ayudan a explicar, por un lado, el referente de las experiencias de inestabilidad y la caída de regímenes constitucionales que tenían quienes vivieron el proceso de renegociación del arreglo político en España durante la segunda mitad de los años 70 y, por otro, las dinámicas políticas del régimen franquista. Sostengo que la caída o la subsistencia de un régimen constitucional está condicionada por factores externos e internos y motivado por asuntos tanto políticos como económicos, por lo que considero oportuno iniciar esta tesis con un panorama regional retrospectivo al periodo estudiado.

Resulta conveniente identificar el clima de hostilidad política y crisis económica que había en Europa occidental en los años 30, para entender por qué en los catorce años transcurridos entre 1930 y 1944, el número de regímenes constitucionales y elegidos democráticamente en Europa pasó de 35 a unos 10⁶, incluida la República Española. Se advertirá una mención más frecuente del caso alemán, en particular de la República de Weimar, debido a que la generación de españoles que vivió la renegociación de las reglas del juego en España a partir de 1976, estuvo formada en Alemania, bajo las teorías desarrolladas en ese país y teniendo como referentes a autores como Leibnitz, Marx, Kelsen, y el krausismo.

⁶ Eric Hobsbawm, *Historia del siglo XX, 1914-1991*, trad. de Juan Faci, Jordi Ainaud y Carme Castells, 14^a ed., Barcelona: Crítica, 2010, 614 p., p. 119

El capítulo se divide en dos grandes apartados: el primero versa sobre el clima de hostilidad política y crisis económica que derivó en la caída de los regímenes constitucionales en Europa occidental, con un especial énfasis en la Segunda República Española (1931-1939) y en la República de Weimar; y el segundo sobre las dinámicas políticas en la dictadura franquista (1939-1975).

I.1.- Hostilidad política y crisis económica en los años 30

El periodo de entreguerras en Europa occidental se caracterizó por el descrédito y hundimiento de los valores institucionalizados por el liberalismo político decimonónico: el rechazo a la dictadura y al gobierno autoritario, el respeto al sistema constitucional, a los derechos y a las libertades de los ciudadanos. La democracia como modelo no estaba legitimada de forma generalizada; es decir, había una sensación, tanto en las clases políticas como en la población, de que no era la alternativa que, a pesar de sus limitaciones y fallos, fuera mejor que otras⁷. La separación y tensión entre poderes, que supone la vida democrática, no se veía como una dinámica ideal, ya que se apelaba a sistemas orgánicos en donde todo funcionara de forma armónica, sin conflicto. La aceptación de la divergencia de intereses y opiniones, características de un régimen democrático⁸, no era tolerada por amplios sectores de la población europea, por la creencia de que convenía más que la población se aglutinara en conjunto en torno a un solo modelo. Los únicos países europeos cuyas instituciones públicas funcionaron durante todo el periodo de entreguerras fueron

⁷ Juan Linz, *La quiebra de las democracias*, trad. de Rocío de Terán, 5ª reimp. de la 1ª ed., Madrid: Alianza, 1996, p. 38

⁸ Pierre Rosanvallon, *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*, trad. de Heber Cardoso, Barcelona: Paidós, 2010, 317 p., pp. 35-36 (Estado y Sociedad, 176)

Gran Bretaña, Finlandia, Irlanda, Suecia y Suiza⁹; aun así, sobre todo Gran Bretaña, con capacidad de influir en el devenir europeo de esos años, no tuvo una actuación determinante para evitar la caída de regímenes constitucionales y la instalación de gobiernos hostiles y autoritarios en la región. El aire de confrontación de la época no sólo se enfocó hacia los regímenes constitucionales y a los principios democráticos, sino también a un fenómeno muy importante: la revolución social, que había comenzado en Rusia, pero que se extendía por Europa, sobre todo en Alemania, generando reacciones adversas como la radicalización de la derecha, que en ocasiones, derivó en el fascismo¹⁰ que, en cuanto llegó al poder, se negó a respetar las reglas del juego político y se hizo del poder absoluto.

Los tratados con los que se puso fin a la Primera Guerra Mundial supusieron el asentamiento de la hostilidad que empezaba a surgir en el clima político europeo y que derivaría en el estallido de la Segunda Guerra. Las pocas posibilidades de mantener la paz, fueron eliminadas con la determinación de no permitir la recuperación de los vencidos. Lejos de eso, a Alemania se le impusieron sanciones económicas y la prohibición de superar un determinado número de efectivos militares; lo primero fue imposible de hacer cumplir (al final sólo pagaron el 17% de las reparaciones)¹¹ y lo segundo derivó en una sensación de inferioridad al no poder garantizar su seguridad nacional frente a otros países europeos. La negativa de renegociar las sanciones potenció el rencor y el resentimiento alemán y, sumado a las insatisfacciones internas y a las pretensiones universalistas, causó

⁹ Eric Hobsbawm, *Op. cit.*, p. 118

¹⁰ *Ibidem*, p. 130

¹¹ R. A. C. Parker, *El siglo XX. Europa 1918-1945*, trad. de Joaquín Maestre, 5ª ed., México: Siglo XXI, 1982, 440p. p. 277 (Historia Universal Siglo XXI)

que la reacción fuera devastadora y que derribara a varios regímenes constitucionales, de una forma u de otra.

Aunado al clima de discordia que dominaba en la Europa salida de la Primera Guerra, se presentó el factor económico que complicó más la situación: la crisis mundial iniciada en 1929, junto a crisis internas; el bienestar de la población y las finanzas de los Estados no pudieron regresar a los niveles de la *Belle Epoque*, lo cual se sumó al descontento de la población y supuso un considerable componente para cuestionar a la democracia y explorar alternativas que ofrecían mayor comodidad económica.

La época que comprenden los años 1914 a 1945 ha sido la de menor crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) mundial y del PIB per cápita desde el inicio de la industrialización hasta nuestros días¹². Así como los elementos políticos del liberalismo decimonónico fueron desplazados con el advenimiento de la Gran Guerra, lo mismo ocurrió con las bases del funcionamiento del capitalismo del siglo anterior; por ejemplo, el patrón oro fue abandonado (aunque temporalmente y luego fallidamente restaurado), lo que trajo una fijación de los cambios por parte de las administraciones gubernamentales, con efectos no particularmente positivos, y acabó con el libre tránsito internacional de personas y mercancías. Hay que considerar también los costos en vidas humanas, materiales y financieros de la guerra; se perdió más o menos el 10% de la población europea de la época, la devastación de los medios de producción fue importante (el crecimiento de las exportaciones de los países más industrializados de Europa pasó de entre un 2.6 y un 4.3% en 1913 a entre -0.8 y 2.4%, de 1926 a 1929) y el costo monetario ascendió a un equivalente del 7% del total de la deuda pública mundial acumulada desde principios del

¹² Xavier Tafunell, “La economía internacional en los años de entreguerras (1914-1945)”, en Francisco Comín, Mauro Hernández y Enrique Llopis (eds.), *Historia económica mundial, siglos XIX-XX*, Barcelona: Crítica, 2005, 478 p., p. 287

siglo XIX (entre 260 y 338 mil millones de dólares de la época)¹³. Todo esto generó un aumento generalizado en las deudas internas y externas de las naciones europeas e inflaciones que, por ejemplo, en el caso alemán, fue ruinoso; en general en Europa los precios ascendieron al doble en menos de cinco años¹⁴.

A poco más de diez años de terminada la Primera Guerra, se sucedió la crisis más profunda de la historia del capitalismo, que se extendió al menos por tres años, y que tuvo como efectos la caída de la producción y un considerable aumento del desempleo. Los orígenes los podemos encontrar en la misma Gran Guerra, en las políticas de posguerra y en la burbuja especulativa de los años veinte en los mercados de valores estadounidenses que derivaron en la crisis de la bolsa de valores de Nueva York en 1929. Esta crisis no supuso la suspensión automática o la abolición de la democracia representativa, empero, si llevó a los nacionalistas (en algunos casos militaristas y de extrema derecha) al poder en Europa y consolidó el convencimiento del fallo del arreglo político surgido tras el fin de la guerra de 1914.

I.2.- Los factores que determinaron la caída de dos regímenes constitucionales: la República de Weimar y la Segunda República Española

La hostilidad política, emanada de las tensiones que llevaron a Europa a la Gran Guerra, junto con la crisis económica descrita, constituyeron dos factores para que no se dieran las circunstancias propicias para la consolidación de los nuevos regímenes establecidos en el periodo de entreguerras. Como sostiene John Elster, los nuevos

¹³ *Ibíd*em, p. 290

¹⁴ *Ibíd*em, p. 300

regímenes surgen casi siempre en el despertar de una crisis o en circunstancias excepcionales¹⁵ y, por ende, es común que el momento en que se diseña un nuevo arreglo institucional, sea la división, las pasiones y la polarización lo que reina en el ambiente político¹⁶. Si la consolidación de un régimen nuevo es de por sí costosa, lo es más cuando se trata de uno basado en principios democráticos, ya que éste se sustenta en el consenso, comúnmente ausente en épocas como la de entreguerras. Conviene tomar en consideración, además, que los gobiernos liberales, por su forma representativa, resultan vulnerables en tiempos de crisis y polarización debido a sus dificultades para garantizar eficacia y efectividad¹⁷ en el ejercicio gubernamental¹⁸ y justamente en eso erraron varios de los regímenes que se quebraron en los años 30: tuvieron fallas en el nivel básico de las funciones del sistema político, como la capacidad de garantizar el mantenimiento del orden público, la resolución y arbitraje de conflictos y la previsibilidad en la toma de decisiones¹⁹. Además, debido a que se trataba de nuevos regímenes, éstos no podían apelar a éxitos pasados para reclamar confianza en los momentos coyunturales. Regímenes nuevos como el alemán (surgido en 1918) y el español (1931) fallaron en un aspecto en el que insisten autores como Otto Kirchheimer y John Elster: el liderazgo y el consenso en los actos constituyentes, en el proceso de redacción de las constituciones en las que se asentarán las

¹⁵ John Elster ejemplifica las circunstancias excepcionales o de crisis de la siguiente manera: crisis económica o social (Primera República Francesa), en una revolución (Alemania y Francia en 1848), en medio del miedo al colapso de un régimen (Francia en 1958), tras la derrota en una guerra (Alemania después de las dos guerras mundiales), tras la reconstrucción de una guerra (Francia en 1946), con la creación de un nuevo Estado (Polonia y Checoslovaquia tras la Primera Guerra Mundial), tras la liberación de una colonia (Estados Unidos en 1776) o tras el colapso de un régimen (Grecia y Portugal en los años 70).

¹⁶ John Elster, "Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process", en *Duke Law Journal* no. 45, 1995, pp. 364-396

¹⁷ Entendemos efectividad como la capacidad para poner realmente en práctica las medidas políticas formuladas con el resultado deseado.

¹⁸ Eric Hobsbawm, *Op. Cit.*, p. 143

¹⁹ Juan Linz, *Op. Cit.*, p. 46

reglas del juego formales del nuevo arreglo político. Esa coalición instauradora debe permanecer durante todo el proceso de consolidación del nuevo régimen y la inestabilidad juega en su contra. Ambas repúblicas, la alemana y la española, no fueron asentadas bajo un consenso generalizado entre las fuerzas competitivas y dejaron un amplio espectro de grupos en disconformidad; en la primera, el acuerdo fue entre los socialdemócratas, liberales y católicos de centro y, en la segunda, entre los republicanos. En España en 1931 se convocó a elecciones para formar un Congreso Constituyente, en las que se obtuvieron los siguientes resultados: Partido Socialista Obrero Español obtuvo el 24% de los escaños, el Partido Radical 19%, el Partido Republicano Radical Socialista 13%, el Esquerra Republicana de Cataluña 6%, Acción Republicana 5% y la Derecha Radical Republicana otro 5%. La primera secuela sería que la elaboración de la constitución, es decir, el diseño institucional, no sería consensuado, sino que estaría marcado por la polarización, en donde la mayoría impuso sus principios dogmáticos, de izquierda y seculares, a sus oponentes²⁰.

Si bien, la situación económica, la hostilidad política y la polarización entre grupos con capacidad competitiva influyen de manera importante en el éxito o fracaso de un nuevo régimen, el diseño institucional es, quizá, más importante y puede mitigar los demás elementos. El espectro de posibilidades de interpretación de los artículos de una constitución, los mecanismos de exigencia de responsabilidad al gobierno y los que pueden deponerlo, junto con las leyes electorales, resultan determinantes en la forma en que la correlación de fuerzas y los factores económicos van a influir en el devenir del nuevo régimen. Un desacuerdo en cualquier tema de importancia estructural que deriva en la redacción de un artículo ambiguo, que si bien puede atemperar temporalmente un conflicto entre fuerzas, acaba siendo adverso a la hora en que se interpreta para solventar una crisis,

²⁰ Jon Elster, *Op. Cit.*, p. 390.

como fue el caso del artículo 48²¹ de la Constitución de Weimar, que terminó facilitando la abdicación de responsabilidad de los principales partidos y creó un juego imposible de gobiernos presidenciales, como el de Paul von Hindenburg, que legislaban de urgencia y por decreto y que derivó en gobiernos antidemocráticos²². Del mismo modo, un entramado institucional que dificulta el ejercicio del gobierno, al facilitar su deposición en momentos de aprietos, puede generar una dinámica de excesiva caída de gobiernos que no permita a ninguno de ellos solventar los problemas y se hace imposible mantener la estabilidad. Ello ocurrió en la Segunda República Española, al establecer en la Constitución que el Parlamento podía destituir al Presidente de la República y al Primer Ministro y podía ser disuelto por el presidente un máximo de dos ocasiones. Ello facilitó que la oposición en el Parlamento empleara de forma excesiva los mecanismos que debían de ser utilizados como último recurso y que llevó a que hubiera 9 primer ministros y cerca de 15 gobiernos en el periodo previo al estallido de la guerra (12 primer ministros y 18 gobiernos a lo largo de los 9 años que formalmente duró la República).

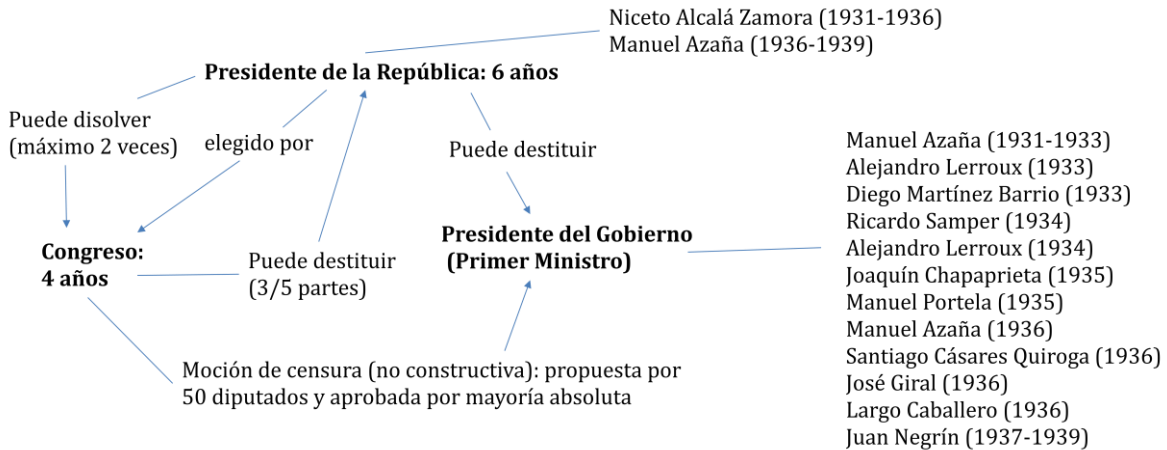
²¹ Artículo 48: Si un País no cumple los deberes que le impone la Constitución o las leyes de la República, el Presidente de éste podrá obligarle a ello, con ayuda de la fuerza armada. Cuando se hayan alterado gravemente o estén en peligro la seguridad y el orden públicos en el Imperio, el Presidente puede adoptar las medidas indispensables para el restablecimiento de los mismos, incluso en caso necesario con ayuda de la fuerza armada. Con este fin puede suspender temporalmente en todo o en parte los derechos fundamentales fijados en los artículos 114, 115, 117, 118, 123, 124 Y 153.

El Presidente del Imperio habrá de dar conocimiento inmediatamente al Reichstag de todas las medidas que adopte con arreglo a los párrafos 1º y 2º de este artículo. A requerimiento de éste dichas medidas quedarán sin efecto.

El Gobierno de un País podrá aplicar provisionalmente en su territorio medidas de las expresadas en el párrafo 2º de este artículo cuando implique peligro el retraso en adoptarlas. Tales medidas quedarán sin efecto si lo reclama el Presidente del Imperio o el Reichstag.

Una ley del Imperio regulará los detalles.

²² Juan Linz, Op. Cit., p. 125



En el diseño institucional de la República de Weimar se estableció que el presidente podía disolver al Parlamento (Reichstag), con la única condición de que fuera solamente una vez por cada motivo (artículo 25), podía reelegirse y ser depuesto por voto popular y su mandato duraba 6 años (artículo 43). El Parlamento alemán trabajaba por periodos de 4 años. El Canciller y sus ministros eran elegidos y separados de sus puestos por el Presidente y, para desarrollar sus funciones, requerían de la confianza del Parlamento y debían dimitir cuando éste se las retirase (artículo 54). El Parlamento podía deponer al Presidente, a menos de que el pueblo votara para que se mantuviera a cargo. Los ministros respondían de forma individual ante el Parlamento. El Canciller y sus ministros (de forma independiente) podían ser separados de su cargo por el Presidente o por el Parlamento lo que limitaba su poder de actuación o arriesgaba al Gobierno a ser disuelto de forma excesiva. En la República de Weimar se sucedieron 13 cancilleres en 14 años, con una duración promedio de poco más de un año cada uno, en donde el que permaneció más tiempo al mando del Gobierno fue Heinrich Brüning, quien estuvo poco más de dos años (marzo de 1930 a mayo de 1932).

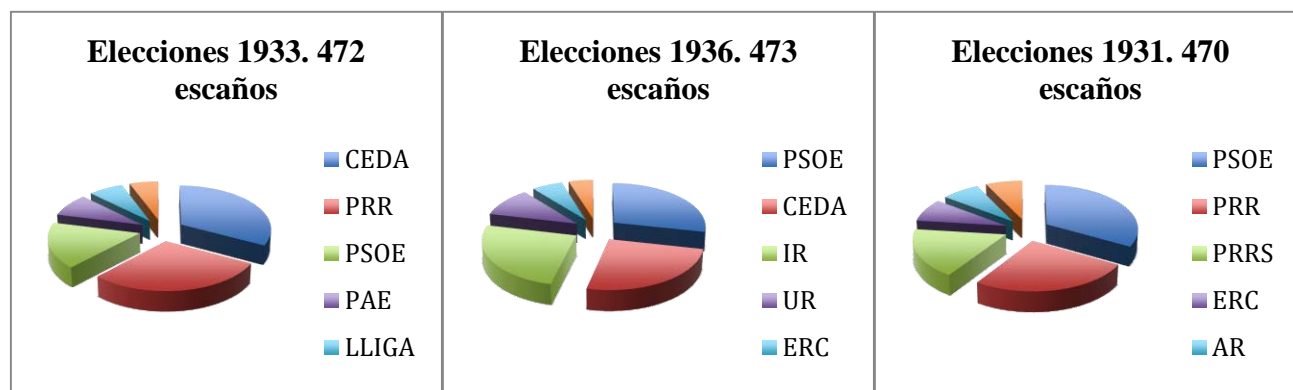
Las leyes electorales de la República de Weimar y de la Segunda Española trataban de apearse a los principios de proporcionalidad, lo cual, aunado a otros factores como la capacidad de búsqueda de electores por parte de los partidos y el ánimo social, entre otros, provocó una sobre fragmentación en los respectivos parlamentos, lo que llevó a una dinámica de confrontación y operatividad disminuida. En los sistemas parlamentarios, uno de los factores que juega en contra de la efectividad y la eficacia, es la falta de compromiso con la agenda legislativa en donde la sobre fragmentación del Parlamento resulta negativa. La simplificación del sistema de partidos puede contribuir a garantizar la estabilidad, depende también de la distancia ideológica y del tipo de competencia dentro de este formato, de tal forma que la estabilidad política está más vinculada con los sistemas de pluralismo moderado. No es casual que de los 13 países con pluralismo extremo durante la época de entreguerras, 7 hayan visto la caída de sus regímenes constitucionales antes de que terminara la década de los años 30, como fue el caso en Italia, Alemania y España. Dos características que contribuyen a la polarización en los sistemas de partidos son la existencia de partidos antisistema (partidos fascistas, por ejemplo) y la aparición de oposiciones bilaterales e irresponsables²³; esta situación no determina la caída de la democracia, pero aumenta las probabilidades. La sobre fragmentación puede no ser tan problemática si existe una dinámica en la que hay un inequívoco compromiso público de llegar al poder sólo a través de medios electorales y la alternancia incondicional en cuanto termine su periodo o sea depuesto el gobierno, un rechazo claro e incondicional del uso de medios violentos para alcanzar o mantener el poder, al igual que a las apelaciones no constitucionales, la disposición de otorgar la confianza a una mayoría para que un gobierno pueda ser investido y una voluntad de hacer coalición con partidos ideológicamente

²³ *Ibidem*, pp. 53-55

distantes con tal de preservar el orden político²⁴. Otro aspecto fundamental es que una democracia nueva no debe romper de forma contundente con el régimen que le precede, ya que la estabilización del nuevo, requiere de continuidad en los símbolos del Estado y la nación como base consensual entre quienes están comprometidos con el nuevo arreglo y los que no lo están²⁵. En esos tres factores, continuidad de elementos del régimen anterior, minimización de la fragmentación y dinámica de pluralismo moderado fracasaron en la República de Weimar y la Segunda República Española y ello, en buena parte, condicionó la caída de ambos regímenes en manos de dictaduras.

En las legislaturas de ambas repúblicas, la alemana y la española, hubo la siguiente conformación de grupos parlamentarios:

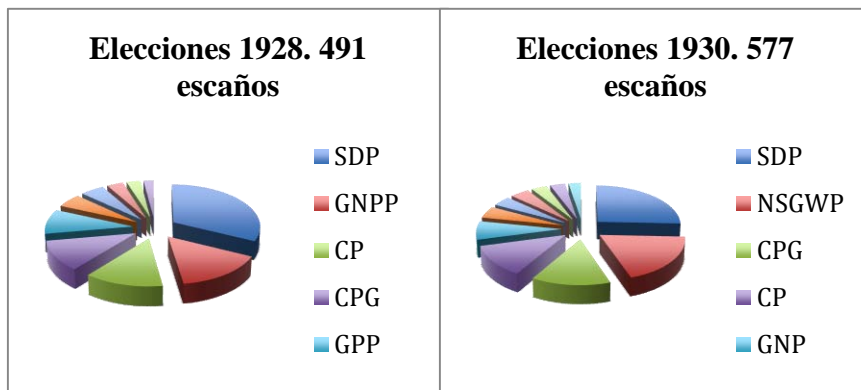
Segunda República Española



²⁴ *Ibíd*em, p. 59

²⁵ *Ibíd*em, p. 88

República de Weimar



(Elaboración propia a partir de resultados oficiales de las elecciones)

Esta conformación parlamentaria indica un número excesivo de partidos, la mayoría de ellos débiles, y la falta de una mayoría absoluta así como dificultades para reunirlos a fin de legislar de manera eficiente. La sobre fragmentación y la debilidad de los gobiernos llevaron a Alemania y a España a socavar sus arreglos políticos basados en una constitución, sin necesidad de intervenciones extranjeras. La dinámica en ambos países coincide con la descrita por Juan Linz, quien supone que un sistema multipartidista

fragmentado y polarizado, con una ley electoral que no recompensa los esfuerzos de cooperación de los partidos políticos, sino que fomenta la competencia entre ellos dentro del Parlamento y la cooperación con oposiciones desleales y en donde las elecciones, lejos de acabar con el conflicto, lo continúan y potencian, porque pone de manifiesto las diferencias de intereses y de compromisos ideológicos entre los partidos²⁶. Cuando en el Parlamento existe esa dinámica, difícilmente un gobierno parlamentario podrá obtener la confianza de dicho organismo, la cual requiere para gobernar y recurre al apoyo de poderes que están fuera del Parlamento. A su vez, los partidos antisistema se aprovechan de la situación de desorden y convencen al electorado de que las alternativas, por ilegales y antidemocráticas que sean, son mejores que la dinámica descrita.

Hasta aquí un conjunto de elementos del diseño institucional y de otros fenómenos que coinciden en las repúblicas alemana y española como parte de los factores que llevaron a ambas naciones, con escasos 3 años de diferencia, a la caída del gobierno parlamentario y de los principios constitucionales bajo los que cada régimen se asentó y al inicio de dictaduras autoritarias. A continuación describo otros elementos muy importantes que se derivan de situaciones históricas y particulares de cada caso.

I.2.1.- La República Española

En los primeros gobiernos de la República Española fueron desarrolladas una serie de reformas para atender problemas que se venían arrastrando y de los que urgía ocuparse; uno de ellos era el asunto de un Ejército ineficiente, con un exceso de mandos militares e interventor, por lo que se recurrió a una reforma que obligaba a los miembros del instituto

²⁶ *Ibíd*em, p. 122

castrense a jurar lealtad a la República y otorgaba la posibilidad a quienes no la aceptaran de retirarse con sueldo, lo que les permitió conspirar holgadamente contra la República; reducía la oficialidad a límites razonables y trataba de aumentar su operatividad²⁷. Otro tema era el de las autonomías. La Constitución preveía la posibilidad del establecimiento de autonomías regionales: a Cataluña se le otorgaba una amplia autonomía con el derecho de tener un gobierno (la Generalitat), Cortes e ingresos propios, concesiones lingüísticas y un Tribunal de Casación; a los vascos no se les otorgaron esos beneficios antes del estallido de la Guerra Civil, con lo que la República se ganó la oposición de éstos. Sobre la cuestión con la Iglesia, se disolvió la Compañía de Jesús (aunque en un primer momento parecía que disolverían todas las órdenes religiosas), al resto de las órdenes se les prohibía enseñar, se incautaron sus bienes y se marcó un discurso claramente anticlerical desde el Parlamento. Se habló de la reforma agraria que pretendía combatir el latifundismo y repartir la tierra, sin un discurso de ataque a la propiedad privada, ni la intención de socializar las tierras. El régimen de justicia social se presentaba como un Estado de bienestar social, en el que las relaciones laborales estuvieran controladas por el Estado, con participación limitada de los trabajadores en la gestión de las empresas, con salario mínimo y un máximo de 8 horas de trabajo al día.

Estas reformas causaron conflicto desde el principio en los sectores afectados. Por ejemplo, el Ejército se sintió agredido y algunos de sus oficiales recurrieron a la insubordinación y a la preparación de intentos de golpe de Estado, como el del general Sanjurjo en 1932 y el de Francisco Franco en 1936. Además, había grupos, como los carlistas, convencidos de que los herederos de Carlos IV debían seguir reinando en España

²⁷ Antonio Domínguez Ortiz, *España. Tres milenios de Historia*, prologado por John Elliot, 1ª reimp. de la 2ª ed., Madrid: Marcial Pons, 2004, p. 332.

y quienes desde el inicio del régimen republicano se adiestraban en el manejo de armas y organizaban fuerzas paramilitares listas para funcionar como fuerzas de choque. Los latifundistas retiraron su apoyo a los gobiernos republicanos, en tanto que la legislación agraria prohibía la contratación de jornaleros ajenos a la región y prometía una mejor distribución de las tierras. La reforma a la Iglesia generó reacciones de un amplio sector muy identificado con la institución, que llegó a sostener que “un Estado neutral es un Estado estúpido” y que “la Iglesia Católica es la madre de España... la fuente de todas sus glorias”²⁸; percibían una ofensiva masónica y denunciaban que la condición de masón facilitaba los avances en la carrera política²⁹.

Uno de los errores con peores consecuencias del primer gobierno de la izquierda (1931-1933) fue la disolución de una huelga general en Casas Viejas, en Cádiz. Además, el gobierno desequilibró el apoyo a los dos sindicatos de trabajadores, beneficiando a la Unión General de Trabajadores (UGT), para garantizar su apoyo, sobre la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT), a la que nunca apoyó, por lo que ésta última reforzó su falta de apoyo al gobierno de Manuel Azaña. El segundo periodo de gestión durante la República estuvo caracterizado por un proceso reversivo sobre las reformas puestas en marcha durante el periodo anterior: se hizo énfasis en la política social católica, con un ideal de Estado corporativo, basado en sindicatos profesionales libres, la recuperación de la posición privilegiada de la Iglesia, el abandono de la regulación de los salarios por parte del Estado (que llevó a la reducción de los salarios a la mitad en el sur agrícola) y con rispideces entre los diferentes sectores de la derecha, sobre todo entre sus máximos representantes: Lerroux y Gil-Robles.

²⁸ Raymond Carr, *España 1808-2008*, ed. de Juan Pablo Fusi, trad. de Juan Ramón Capella, Jorge Garzolini, Gabriela Ostberg y Horacio Vázquez Rial, 3ª ed., Barcelona: Ariel, 2012, p. 510.

²⁹ Antonio Domínguez Ortiz, *Op. Cit.*, p. 335.

Al mismo tiempo, dentro de la izquierda se desmoronó la unión: los socialistas quitaron su apoyo al gobierno, la UGT declaró que aguardaría hasta que los republicanos hubieran demostrado su incapacidad para gobernar España y entonces tomarían el poder, lo cual, por supuesto, generó terror en la burguesía española. Indalecio Prieto y Francisco Largo Caballero (importantes ministros izquierdistas de la República) comenzaron una pelea en la que al primero se le acusaba de colaboracionista y traidor, mientras que al segundo se le tachaba de actuar por ambición personal y de ser un revolucionario infantil. Onésimo Redondo y Ramiro Ledezma formaron las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista (un movimiento de ideología nacional sindicalista) que se unirían con la Falange³⁰ de José Antonio Primo de Rivera (hijo del ex dictador), para formar la Falange Española Tradicionalista de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista (FET de las JONS), con el objetivo de “conquistar a los trabajadores para un Estado corporativo nacionalista y separar su derecha moderna, autoritaria y revolucionaria, de los anticuados partidos materialistas”³¹.

En febrero de 1936 los generales Manuel Goded, Francisco Franco³² y Emilio Mola, decidieron actuar en contra de la República, y el gobierno los trasladó: al primero a las islas

³⁰ La Falange se fundó 1933, en contra de la democracia parlamentaria, que proclamaba que el nacionalismo catalán estaba basado en criterios falsos y que el liberalismo parlamentario, así como el socialismo, descendían de Rousseau y del individualismo del siglo XVIII. Sostenían que: “el individualismo conduce a la opresión de los trabajadores; éstos, a su vez, se organizan siguiendo líneas clasistas. Estos conflictos, que colocan el interés de clase por encima del destino nacional, podrían ser resueltos en la síntesis superior de la patria: el liberalismo destruye la unidad por un sistema de partidos; el socialismo por la lucha de clases”. Tendrá un importante papel en la primera etapa de la dictadura franquista.

³¹ Raymond Carr, *Op. Cit.*, p. 535

³² Francisco Franco (1892-1975) formó parte del ejército español que fue enviado a Marruecos para neutralizar a las fuerzas de ese país durante la invasión hispánica al norte de África. A finales de los años 20 era ya general, con una actuación importante en la batalla de Alhucemas, es un favorito del rey Alfonso XIII, gentilhombre de la cámara del Rey y una especie de cortesano militar. En 1927 era director de la Academia Militar de Zaragoza y sus perspectivas eran altas hasta la llegada de la segunda República que destroza todos sus sueños. Manuel Azaña lo apartó de la dirección de la

Baleares, al segundo a Canarias y al tercero a Pamplona, para evitar que volvieran a conspirar en contra de la República; sin embargo, antes de su traslado, se reunieron para elaborar una estrategia general de rebelión que derivó en que para julio pudieron organizar el levantamiento con miras a un golpe de Estado para el 18 de julio, el cual pensaban que sería fulminante y que les permitiría tomar el poder rápidamente. El levantamiento no ocurrió como ellos esperaban; no todas las guarniciones se levantaron. El país se dividió entre los que apoyaban a la República y los que lo hacían a los golpistas, que se hacían llamar nacionales, y así comenzó una cruenta lucha, la Guerra Civil (1936-1939), que terminó con la entrada del ejército de Franco a Madrid y el inicio de la dictadura a su nombre.

I.2.2.- La República de Weimar

Para describir los elementos que ayudan a explicar el devenir de la República de Weimar, vale la pena recordar que su formación coincidió con la derrota de Alemania en la Gran Guerra (1914-1918) y con la firma del Tratado de Versalles, lo que llevó a muchos alemanes, entre ellos oficiales del Ejército, funcionarios, miembros del clero protestante y profesores, a negar el respaldo al nuevo régimen y a añorar el anterior a 1914³³. La democratización en la República sólo se sucedió en la esfera político institucional; casi ninguno de los grupos políticamente relevantes cambió su estructura jerárquica interna y su

Academia Militar y lo mantuvo mucho tiempo sin destino, lo cual puede explicar su resentimiento hacia la República, sin embargo, durante el periodo gobernado por la derecha, Franco recuperó su posición anterior a 1931. Fue Comandante Jefe de las Fuerzas Militares en Marruecos, luego Jefe del Estado Mayor. Sin él, los insurrectos difícilmente hubieran ganado la guerra.

³³ Juan Linz, *Op. Cit.*, p. 83

gestión del poder autoritaria³⁴. Por otro lado, a la república de Weimar le tocó enfrentar dos crisis: la hiperinflación de 1923 y la depresión iniciada en 1929, que hizo imposible mantener el pacto tácito entre el Estado, los patrones y los trabajadores organizados. Además, los grupos políticos de derecha achacaban a la revolución de 1918-1919 la derrota en la guerra. Fueron esos grupos, incluido el Partido Nacionalsocialista, los que atacaron, poco a poco, a la República; no hubo amenaza alguna por parte de la izquierda. Entre 1924 y 1928 los socialdemócratas se fortalecieron como firmes defensores de la democracia republicana, en unos años en los que el nacionalsocialismo no parecía ser peligroso, empero, unos años más tarde, en 1930, se estableció el preludio de los triunfos electorales del partido dirigido por Adolf Hitler; en septiembre de ese año se convirtió en el segundo partido con mayor representación en el Parlamento (con 18% de los votos) y en menos de dos años se convirtió en el primero. Los votos que cada vez fueron más para los partidos de derecha, no salieron de los electores izquierdistas, quienes se mantuvieron leales a los partidos a los que apoyaban desde el inicio de la República, sino de los partidos que tenían electores emanados de la pequeña burguesía de las ciudades y de la clase media rural³⁵.

En Alemania había, al igual que en España, un considerable espectro de la población que le temía a la idea que de revolucionarios marxistas se habían hecho a través de relatos y a quienes consideraban una amenaza. Una de las estrategias del nacionalsocialismo para ganarse a buena parte de la población germana fue justamente prometer que acabarían con los comunistas y ninguno de los partidos no nazis se opuso de manera contundente. Una vez que el partido Nacionalsocialista se hizo con la mayoría en el

³⁴ Harry Eckstein, *A Theory of Stable Democracy*, Princeton: Center for International Studies, 1961, *apud.*, Gianfranco Pasquino, *Nuevo Curso de Ciencia Política*, trad. de Carla Ferri, México: FCE, 2011, p. 65

³⁵ R. A. C. Parker, *Op. Cit.*, pp. 245-255

Parlamento en junio de 1932, Schleicher (en ese entonces canciller) y Hitler hicieron un pacto de disolución del Parlamento. Para finales del año Schleicher dimitió y en menos de dos meses Hitler se convirtió en canciller y trabajó para conseguir una dictadura nazi. Un mes más tarde, en febrero de 1933, aprovechando el incendio del edificio del Parlamento, fue promulgado un decreto que suspendía las libertades constitucionales y el Gobierno central se hizo cargo del gobierno de cada uno de los estados que integraban la nación alemana. El partido del Gobierno consiguió la aprobación de una ley que transfería el poder legislativo al Gobierno y, poco más tarde, fueron suprimidos los demás partidos políticos; el Partido Nacionalsocialista quedaba como partido único³⁶. Para ese momento se había concluido el proceso de toma de poder por parte de una oposición desleal bien organizada, con una base de masas en la sociedad, que obtuvo resultados electorales considerables y que derivó en que los partidos del sistema optaran por abandonar al gobierno a su suerte y apoyar a la oposición³⁷. Como sostiene Harry Eckstein, la existencia de muchos grupos organizados y su intercompetencia no necesariamente llevan a la consolidación de la democracia y ni siquiera le garantizan supervivencia³⁸ y eso fue lo que le ocurrió a la República de Weimar.

Con lo expuesto a lo largo de este capítulo y con la ejemplificación de las repúblicas española y alemana, podría parecer que en los años 20 y 30 no había forma de evitar que la los regímenes constitucionales y su legitimidad se vieran afectados por la ola de hostilidad política que había en el clima de la época, así como los efectos de la crisis económica, empero, hay un caso que por su histórica institucionalización del orden, por su apego a las reglas del juego y la vía parlamentaria como única para resolver conflictos, además del

³⁶ *Ibidem*, p. 258-262

³⁷ Juan Linz, *Op. Cit.*, p. 143

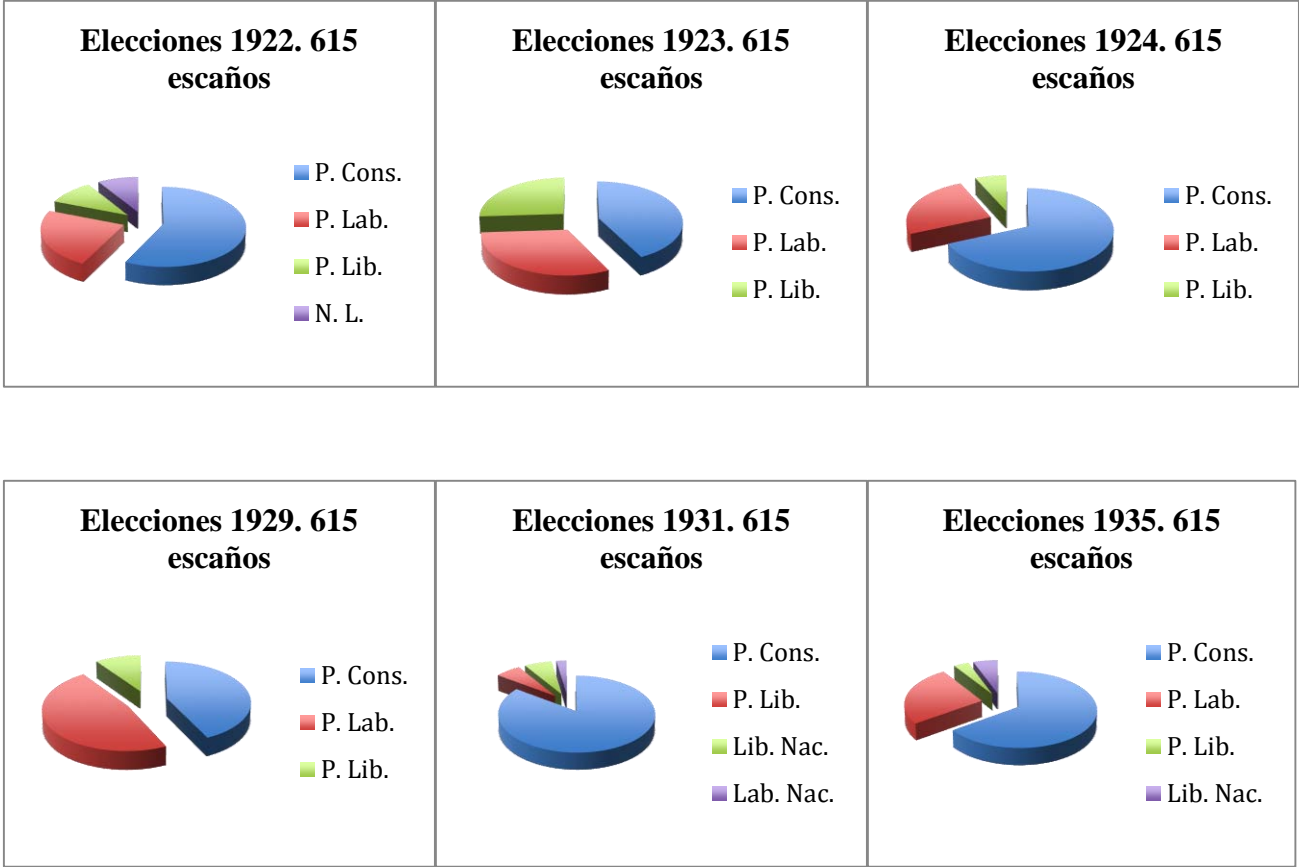
³⁸ Harry Eckstein, *Op. Cit.*, p. 65

emprendimiento de una política de conciliación desde el Gobierno, mantuvo su arreglo político intacto: me refiero al Reino Unido, el pionero del parlamentarismo, que desde finales del siglo XVII consolidó la vía parlamentaria como única para dirimir conflictos.

El Reino Unido, por su ubicación geográfica, así como por sus actividades y relaciones diplomáticas y comerciales, no era ajeno a la influencia de las tendencias políticas, preocupaciones sociales y fenómenos económicos que se desarrollaban en Europa. Entre 1919 y 1939 el desempleo aumentó y se registró una disminución del nivel de vida; empero, ello no derivó, como sí ocurrió en otros países, en desórdenes políticos y violencia, en buena medida gracias a la estabilidad del régimen parlamentario y la debilidad de los partidos extremistas (como la *British Union of Fascists* de Oswald Mosley) y con un gran respaldo de la tradición de orden que caracteriza a los británicos y la política de conciliación que, con excepciones, implementó el primer ministro Stanley Baldwin, proyectada tanto dentro como fuera de la isla, así Vale la pena observar detalles como que algunos gobiernos conservadores, ante los efectos de la crisis económica, optaron por apoyar a la ciudadanía a través de la seguridad social, por ejemplo, con el desarrollo del seguro de desempleo, con miras a evitar un levantamiento popular. Los sindicatos identificaron que orientar sus exigencias de forma moderada, manteniéndose dentro de los límites de la legalidad, podía traerles mejores resultados a sus demandas, a través, por ejemplo, del financiamiento del Partido Laborista para que desde el Parlamento, protegiera los intereses de los trabajadores. A pesar de ello, no descartaron otras vías para manifestar sus exigencias, como ocurrió con la Gran Huelga General de 1926.

A diferencia de lo que ocurrió con los gobiernos alemanes, españoles, italianos y franceses, los del Reino Unido se mantuvieron fuertes, en buena medida gracias a la disciplina partidista y, sobre todo, al sistema electoral mayoritario, que tiende a simplificar

el sistema de partidos y que facilita la formación de mayorías, y a la tradición británica de reformismo paulatino, que evita los cambios bruscos. A continuación se ilustra la conformación del Parlamento británico que garantizó la efectividad y la eficiencia legislativa y la posibilidad de que el gobierno desempeñara sus tareas de forma oportuna.



(Elaboración propia a partir de resultados oficiales de las elecciones)

I.3.- Política y conflicto durante la dictadura franquista.

“Nuestro Estado será un instrumento totalitario al servicio de la integridad de la Patria. Todos los españoles participarán en él a través de su función familiar, municipal y sindical”.

Normas Pragmáticas del
Movimiento Nacional

En este apartado ofrezco un panorama de las formas de hacer política durante la dictadura franquista y la situación bajo la que permaneció la oposición a ese régimen, de tal forma que en los capítulos siguientes resalten las implicaciones del nuevo arreglo político, con el que las dinámicas, tanto dentro de los organismos de representación como las posibilidades de movilización ciudadana, fueron completamente diferentes a las que se registraron durante los casi cuarenta años que duró la dictadura bajo el mando de Francisco Franco.

El régimen franquista está delimitado cronológicamente por la duración de la dictadura regida por Francisco Franco: 1939 a 1975. En él tuvieron cabida grupos fascistas, contrarrevolucionarios (carlistas), católicos y otros, todos ellos de pensamiento conservador. La dictadura tuvo como una de sus características de supervivencia su capacidad de transformación para garantizar su permanencia y continuidad, que dependía, fundamentalmente, del contexto internacional; cuando parecía conveniente aliarse al Eje, apoyó a Alemania y aportó fuerzas militares para luchar de su lado en la guerra; después de 1945 hubo que cambiar el discurso y ahora resaltar el anticomunismo; una vez que en Europa occidental se institucionalizó la idea de que era bajo principios democráticos sobre

los que se debían asentar los regímenes, hubo que suavizar el tono radical y aceptar palabras como democracia, aunque una democracia a modo, orgánica como decidieron llamarla, en la que los mecanismos de representación estaban muy limitados y en donde primaban los principios de los regímenes orgánicos: resistencia al individualismo liberal y a los desafíos que planteaban los movimientos obreros y sindicalistas; una sociedad en la que se reconocía la existencia de clases o grupos económicos, pero con la aceptación de la jerarquización social y la aceptación de que cada grupo desempeñaba una función en la sociedad, de forma similar a como funcionaban los estamentos medievales³⁹.

I.3.1.- Exterminación del enemigo y control

Desde el inicio de la Guerra Civil el procedimiento a seguir fue el exterminio del enemigo. Pero ello no quedó ahí; una vez terminada la guerra, rendido el gobierno de la República, con cientos de miles de españoles huyendo hacia la frontera norte hacia el exilio, el ahora gobierno franquista⁴⁰ continuó e institucionalizó la persecución y exterminio de todo aquel que desde un principio no hubiera apoyado al golpe, a quien

³⁹ Juan Linz, *Op. Cit.*, p. 120

⁴⁰ Me parece importante distinguir entre franquismo y dictadura franquista. La dictadura se limita al periodo 1939 a 1975 y se refiere al régimen formal. El franquismo, como ideología, excede los límites temporales de la dictadura; aún no se puede decir que haya terminado, mientras veamos actitudes que respondan a esa ideología, el franquismo seguirá ahí, en menor o mayor medida. El franquismo se presentaba como un proyecto sistemático que intentaba reproducir supuestos modelos históricos precedentes y que intentaba aportar soluciones globales; era cerrado y excluyente, eliminaba físicamente a sus adversarios, no permitía alternativas y representaba un pacto entre grupos sociales o corporativos. Es interesante notar que el nombre que se le dio al régimen dirigido por Franco, que se identificaba con el fascismo italiano y el nazismo alemán, apelara al nombre del caudillo, parecido al caso portugués, en donde se hablaba del salazarismo, en referencia al dictador Antonio Oliveira Salazar, y no a una doctrina.

hubiera siquiera dudado de qué lado ponerse; más grave, claro, era haber sido funcionario de la República; no había interés de reconciliación⁴¹.

La prolongación de la división y el aniquilamiento de la oposición, la negación de la amnistía y de un nuevo pacto en el que se incluyera a todas las fuerzas, llevaron a la polarización extrema, al miedo a la disidencia y a que por cuatro décadas España estuviera dividida, con odios y prejuicios hacia algunos sectores, sobre todo, comunistas, masones y ateos (sectores a los que se combatió a través de la Ley sobre la represión de la Masonería y el Comunismo y el Tribunal Especial de Masonería y Comunismo, promulgada en 1940 y abolida en 1963)⁴². La represión contra los vencidos llevó a la división de familias, al fusilamiento de civiles condenados por tribunales militares, a largas condenas en la cárcel o a la clandestinidad; la Administración Pública, universidades y empresas privadas fueron depuradas e incluso se llegó a infiltrar espías en territorio francés para que enviaran de regreso a España a algunas figuras para que pagaran su disidencia al levantamiento de julio de 1936. Francisco Franco inició un régimen autodefinido como totalitario, caracterizado por la concentración del poder en su persona y que había acabado con una República “ilegítima en su origen, usurpadora del poder y enemiga de Dios”⁴³; pretendía “purificar a España”⁴⁴. Durante la guerra, el bando franquista acusó de rebelión militar a todos los que actuaran en contra de los sublevados; se trataba de “una justicia al revés, una perversión

⁴¹ Los muertos en combate durante la guerra se cifran en 150 mil, sumados a unas cien mil ejecuciones y asesinatos en la retaguardia. Durante la inmediata posguerra unos 23 mil republicanos fueron fusilados y en 1939 había 270 mil reclusos por motivos políticos (que se redujeron a 124 mil en 1942 y a 43 mil en 1945).

⁴² En el libro oficial de escuelas, en 1939, se hablaba de los siete enemigos de España, que eran, a saber: liberalismo, democracia, judaísmo, masonería, marxismo, capitalismo y separatismo, que habían sido vencidos en la “Gran Cruzada” aunque no aniquilados, “pues se esconden como sabandijas”.

⁴³ Esperanza Yllán Calderón, *El franquismo*, Madrid: Marenostrum, 2006, p. 9

⁴⁴ Uno de los primeros actos que organizó la Falange consistió en una quema de libros, al más puro estilo nazi, en el que ardieron textos de Máximo Gorki, Sabino Arana, Sigmund Freud, Lamartine, Karl Marx, Rousseau, Voltaire y de otros más.

jurídica, según la cual serían los sediciosos quienes juzgarían y condenarían por rebelión a aquellos que se habían mantenido fieles a la legitimidad republicana y a sus instituciones legítimas”⁴⁵. Se creó una Ley de Responsabilidades Políticas⁴⁶ (febrero de 1939) para perseguir a quienes se opusieran al llamado Movimiento Nacional; una Ley para la Seguridad del Estado (1941) así como la Dirección General de Seguridad, los Servicios de Vigilancia y Seguridad del Estado para “perseguir delitos contra el prestigio y la seguridad del Estado”⁴⁷. Además, se impuso un control total sobre los medios de comunicación, a través de la Ley de Prensa de 1938 (que duró hasta 1966); cualquier manifestación en contra del régimen, era severamente castigada.

Parecía haber una ley de silencio, generada por el miedo impuesto por el régimen en la sociedad española, más marcado al principio de la dictadura, pero que se prolongó por décadas. Se trató de un silencio que trascendió generaciones, se heredó de padres a hijos y se dio a entender que de él dependía la reanudación de la vida cotidiana y laboral; “la declaración de buena conducta o de costumbres fue una herramienta decisiva para encontrar trabajo, o para evitar una depuración que condenaba a la marginalidad”⁴⁸. Cabe destacar que el orden público⁴⁹ estaba en manos de personal procedente del Ejército, con cuerpos de

⁴⁵ Esperanza Yllán Calderón, *Op. Cit.*, p. 19

⁴⁶ La Ley de Responsabilidades Políticas decía: “se declara la responsabilidad política de las personas, tanto jurídicas como físicas, que desde el 1º de octubre de 1934 y antes del 18 de julio de 1936 contribuyeron a crear o agravar la subversión de todo orden de que se hizo víctima a España y de aquellas otras que, a partir de la segunda de dichas fechas, se hayan opuesto o se opongan al Movimiento Nacional con actos concretos o con pasividad grave”. Entre mayo de 1939 y febrero de 1940, fueron fusiladas más de 2, 600 personas y en la posguerra en su conjunto se calculan entre 30 y 50 mil ejecuciones (Las ejecuciones políticas antes del inicio de la Segunda Guerra Mundial fueron, en Italia, no más de 42 y en Alemania unas 7, 400)

⁴⁷ Juan Manuel Covelo López, “El ordenamiento jurídico-militar en el primer franquismo”, en *El franquismo: el régimen y la oposición. Actas de las IV Jornadas de Castilla-La Mancha sobre investigación en archivos*, Guadalajara: Archivo Histórico Provincial de Guadalajara, 2000, p.191

⁴⁸ Esperanza Yllán Calderón, *Op. Cit.*, p. 31

⁴⁹ Por orden público se entendía el “normal funcionamiento de las instituciones públicas y privadas, el mantenimiento de la paz interior y el libre y pacífico ejercicio de los derechos individuales

policía militarizados, por lo que el comportamiento de la sociedad se cuadraba ante el miedo de la represión severa que caracteriza a las policías militarizadas. Hubo además una despolitización de la sociedad (que había llegado a amplios sectores durante la República), que derivó en un verdadero desinterés y apatía, que se veía reflejado en el abstencionismo en las elecciones, que a partir de la década de los 60 disminuyó ante las movilizaciones promovidas por los sectores más jóvenes.

Con el paso del tiempo, los intentos del franquismo por legitimarse jurídica, política e históricamente, cambiaron, aunque nunca lograron convencer a la sociedad española. El primer principio de legitimidad se basó en el “derecho del 18 de julio”, es decir, en el acto mismo de la sublevación contra poderes “ilegítimos”. El argumento jurídico consistía en imputar a los agredidos el delito mismo que la agresión suponía: el auxilio a la rebelión. Más tarde apareció una justificación histórica, que sostenía que el levantamiento había evitado el avance de una revolución de tipo soviético: el comunismo, que venía acompañado de la descristianización y la persecución de la Iglesia. La derecha tradicional española alardeaba de sus valores de justicia, honor y orden y con ellos justificaron el golpe de Estado a la República.

políticos y sociales, reconocidos por las leyes”. Entre las situaciones contrarias al orden público, resaltan: “los paros colectivos y los cierres o suspensiones ilegales de empresa, así como provocar o dar ocasión a que se produzcan unos y otros”; “lo que originen tumultos en la vía pública y cualesquiera otros en que se emplee coacción, amenaza o fuerza, o se cometan o intenten cometer con armas o explosivos”; “las manifestaciones o reuniones públicas ilegales o que produzcan desórdenes o violencias y la celebración de espectáculos públicos en iguales circunstancias”. En consonancia con la doctrina de la escuela clásica francesa del Derecho administrativo, se entendía por orden público la tranquilidad callejera, orden material y exterior; paz ciudadana. Era delito la rebelión, la sedición, los desórdenes públicos y la propaganda ilegal, entre otros.

I.3.2.- Estructura del Estado y legislación

En el régimen franquista se mezcló lo militar, lo político y lo religioso⁵⁰. El Ejército y la Iglesia recuperaron su papel privilegiado en la vida española que habían ostentado hasta antes del inicio de la República; junto con las corrientes tradicionalista, monárquica, falangista, tecnocrática y técnica, la católica y la militar fueron las más importantes durante todo el régimen, con diferencias de énfasis en distintos momentos. La confesionalidad del Estado era la religión católica, apostólica y romana, considerada como única de la nación española; su enseñanza en los centros educativos era obligatoria⁵¹. El matrimonio religioso tenía efectos civiles y los tribunales eclesiásticos tenían facultad para sentenciar separaciones matrimoniales. El Estado financiaba al Clero y sus miembros estaban exentos del servicio militar. El Estado se dividía en: familia, municipio y sindicato. El Estado franquista destacaba por su naturaleza centralista y jerarquizada, basado en un sistema estatal y un aparato administrativo estrictamente centralizados, bajo la concepción de un territorio homogéneo con un poder concentrado en el gobierno, como órgano central de decisión⁵². Los poderes regionales fueron abolidos y en lugar de ello se regresó a la estructura política basada en provincias y municipios, sin el poder autónomo que llegaron a tener durante la República.

Los partidos políticos de la República fueron disueltos y en un primer momento el partido único fue la Falange Española Tradicionalista de las Juntas de Ofensiva Nacional

⁵⁰ Javier Tusell, *Dictadura franquista y democracia (1939-2004)*, Barcelona: Crítica, 2010, p. 11

⁵¹ La pedagogía del nuevo régimen era una reacción contra la filosofía liberal del siglo XIX que había inspirado la política educativa de la República: especialmente los krausistas (seguidores de la doctrina que defiende la tolerancia y la libertad de cátedra frente al dogmatismo, propuesta por Karl Friedrich Krause), la Institución Libre de Enseñanza, y la Generación del 98

⁵² Julio Aróstegui, “Política y administración en el régimen de Franco”, en *El franquismo: el régimen y la oposición. Actas de las IV Jornadas de Castilla-La Mancha sobre investigación en archivos*, Guadalajara: Archivo Histórico Provincial de Guadalajara, 2000, p. 51

Sindicalista, que ni era un partido como tal ni controlaba al Estado; ahí se aglutinaban los grupos políticos preexistentes. Pero el poder recaía en el titular de la dictadura y nunca dejó de ser así; podían cambiar los grupos favoritos, las familias del régimen, pero Franco siempre sería el rector del régimen; a él se le otorgaba la potestad de dictar normas jurídicas de carácter general, lo que significa la posibilidad de dictar leyes sin más requisito que la previa deliberación del gobierno, nombrado y presidido por él mismo. Al poco tiempo se formó el Movimiento Nacional, una organización y un conjunto de doctrinas por donde pasaban los personajes que en cada momento le acomodaban mejor al dictador. Francisco Franco nunca quiso homogenizar a esta organización, que poco a poco se fue consolidando como el partido único y en donde estaban las “familias” que sostenían al régimen, en un principio falangistas, carlistas y cedistas (partidarios de la CEDA) que con el tiempo fueron reemplazados. El Partido estaba organizado, desde la escala local hasta la nacional, en Jefaturas Locales y Provinciales, una Junta Política, un Consejo Nacional y, hasta arriba, el jefe, Franco. Había una división por servicios, que eran: Agricultura; Falange Exterior; Prensa y Propaganda; Auxilio Social; Información e Investigación; Justicia y Derecho; Excavativos; Excombatientes; Sanidad; Sección Femenina, así como Tesorería y Administración. Hacia 1957 el régimen franquista fue renovado ante el evidente y excesivo distanciamiento del devenir español respecto del resto de las naciones occidentales. Perdieron influencia los primeros grupos que ocuparon puestos públicos y que influían en el dictador, fundamentalmente los falangistas, que fueron sustituidos por los tecnócratas, afiliados al Opus Dei, provenientes no ya de la guerra civil, sino de las universidades; se le daba prioridad ahora a la preparación profesional y técnica de los funcionarios, bajo el liderazgo de Laureano López Rodó⁵³, en el que la intervención del almirante Luis Carrero

⁵³ Laureano López Rodó fue uno de los artífices de la segunda fase de la dictadura franquista.

Blanco⁵⁴ fue decisiva. Dentro del viraje de la política franquista de los años 50, se estableció un Concordato con el Vaticano, a través del cual se reestablecían las relaciones diplomáticas entre España y el Estado Vaticano, después de que se habían roto durante la Guerra Civil; un acuerdo con Estados Unidos, a través de los Pactos de Madrid, con el que se le permitía al país norteamericano instalar bases militares en territorio español a cambio de ayuda económica (a manera de Plan Marshall del que España no había sido beneficiario tras el fin de la Segunda Guerra Mundial); el ingreso a la ONU, entre otros organismos internacionales, al cual México fue el único país representado en ese organismo que se opuso. El cambio en la línea política a seguir por el régimen franquista se había iniciado desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, cuando la derrota de las potencias del Eje obligó a Franco a reducir el protagonismo de la Falange; más tarde el surgimiento de la Guerra Fría le daba la oportunidad de romper su aislamiento internacional⁵⁵.

El principio más importante de la dictadura fue el organicismo, es decir, que la política funcionara sin conflicto, armónicamente, como un organismo biológico. Se trataba de principios que partían del rechazo radical al sufragio inorgánico y de todos los elementos que se lo vinculan: sistema parlamentario, reconocimiento de los partidos políticos, sufragio universal, libertades políticas, entre otros⁵⁶. Cuando se consideró conveniente

Miembro del Opus Dei, en 1956 fue nombrado secretario técnico de la Presidencia del Gobierno, procurador en Cortes en 1958, comisionario del Plan de Desarrollo en 1962 y embajador en Viena entre 1974 y 1976. Durante los años de la Transición fue diputado por Barcelona. Fue él quien impulsó la entrada del Opus Dei en el Gobierno franquista y quien a través del Plan de Desarrollo, insertó la política de inversión pública en colaboración con la banca industrial.

⁵⁴ Luis Carrero Blanco (1904-1973), miembro de la Marina, fue el primer presidente del Gobierno, una vez que fue separada la jefatura del Estado de la del Gobierno, y asesinado a los pocos meses, diciembre de 1973, por la ETA.

⁵⁵ Javier Pradera, *Op. Cit.*, p. 51

⁵⁶ Domingo García Ramos, "Las elecciones municipales del franquismo", en *El franquismo: el régimen y la oposición. Actas de las IV Jornadas de Castilla-La Mancha sobre investigación en archivos*, Guadalajara: Archivo Histórico Provincial de Guadalajara, 2000, p. 254.

emplear la palabra democracia, se acuñó el término democracia orgánica⁵⁷. El sistema autocrático franquista permitía que a escala municipal hubiera elecciones⁵⁸ estrictamente controladas, en las que las cabezas de familia, elegían un tercio de los concejales y procuradores. El sistema electoral durante la dictadura franquista:

estaba sometido a grandes restricciones en cuanto a las posibilidades reales de los candidatos de presentar programas y realizar campañas informativas. La burocracia del partido único y del Estado controlaban totalmente el proceso electoral: fiscalizaban la presentación de los candidatos y la formación de las mesas, establecían el procedimiento del escrutinio y proclamaban a los elegidos; con estos poderes podían haber fabricado previamente los resultados⁵⁹.

El nombramiento de alcaldes dependía del ministro de la Gobernación para las capitales de provincia y municipios de más de diez mil habitantes y del gobernador civil en el resto de los municipios; se trataba de un mandato de duración indefinida. Los ayuntamientos estaban subordinados al poder central. Se les debilitó financieramente para hacerlos

⁵⁷ La fundamentación teórica de la Democracia orgánica procede del ideario falangista, de ideas corporativistas (contrarias al individualismo liberal) y fascistas (modelos totalitarios alemán e italiano).

⁵⁸ En las elecciones municipales se elegían concejales. El número de éstos por cada Ayuntamiento variaba entre 3 y 24 dependiendo la escala de población del municipio, así, menos de 500 residentes equivalían a 3 concejales; entre 501 y 2000 residentes, a 6 concejales; de 2001 a 10, 000 residentes, a 9 concejales; de 10, 001 a 20, 000 residentes, a 12 concejales; de 20, 001 a 50, 000 residentes, a 15 concejales; de 50, 001 a 100, 000 residentes, a 18 concejales; de 100, 001 a 500, 000 residentes, a 21 concejales y más de 500, 000 residentes, a 24 concejales. Esta estructura disminuía considerablemente la posibilidad de representación, respecto al modelo republicano, y facilitaba el control de los posibles candidatos. Estas elecciones se producían cada 3 años desde 1948 hasta 1973 (con la excepción del periodo 1966-1970). La concentración del poder municipal en la figura del alcalde, restaba capacidad efectiva a los concejales, que asumían funciones de colaboración más que de decisión. Era un puesto sin retribución económica, lo que le restaba atractivo para quienes no tenían otro ingreso.

⁵⁹ Glicerio Sánchez Recio, *Sobre todos Franco. Coalición reaccionaria y grupos políticos*, Madrid: Flor de Viento, 2008, p. 58

dependientes de los medios económicos y presupuestarios que venían de la administración central por lo que su autonomía era escasa.

Ejemplificaré lo limitado del tipo de participación política a la que fueron relegados los españoles durante el franquismo, a través de la descripción del procedimiento de elección de concejales de representación familiar, planteamiento que viene de la Constitución de Cádiz: dichos representantes eran elegidos por los vecinos jefes de familia (varones casados, viudas o viudos, y solteras mayores de edad con vivienda exclusiva o compartida a su cargo); no podían votar los menores emancipados, mujeres casadas y solteros sometidos domiciliariamente y sin ejercicio de potestad civil. Mediante ese sistema se reducía considerablemente el número de electores con posibilidad de ejercer el derecho al voto; se negaba el derecho a votar a la mayoría de las mujeres y jóvenes, claramente, como un método para evitar la participación de los elementos más dinámicos de la sociedad. Podían ser candidatos todos los españoles mayores de 23 años, varones o mujeres, en posesión de derechos políticos y civiles, que supieran leer y escribir y tuviesen la condición de cabeza de familia. Debían de cumplir alguno de los siguientes requisitos: estar desempeñando, o haber desempeñado, el cargo de concejal en el propio Ayuntamiento durante un año como mínimo; ser propuesto por dos procuradores o ex procuradores en Cortes representantes de las Corporaciones locales de la provincia; por tres diputados o ex diputados provinciales; por cuatro concejales o exconcejales del mismo Ayuntamiento; o ser propuesto por vecinos cabezas de familia incluidos en el censo electoral del respectivo distrito en número no inferior a la vigésima parte del total de electores⁶⁰. La elección de la mayoría de los concejales se realizaba por procedimientos indirectos, en los que predominaba la cooptación; “las elecciones municipales se convertían en asunto de unos

⁶⁰ Domingo García Ramos, *Op. Cit.*, p. 262

pocos: la burocracia sindical, las cabezas de familia y las juntas directivas de algunas corporaciones económicas y profesionales”⁶¹.

A pesar de que existían las Cortes⁶², nada tenían que ver con los Parlamentos constitucionales, es decir, un órgano representativo desligado del Poder Ejecutivo. Los poderes Legislativo y Judicial perdieron la autonomía respecto al ejecutivo que habían gozado en la República. Las del franquismo eran unas Cortes en las que “nunca hubo una verdadera representación y participación política de la sociedad, ni órganos de decisión que tuvieran que contrastar su poder y opinión, su toma de decisiones, con ninguna otra instancia, ni verdaderos mecanismos de control”⁶³. Las bases ideológicas del régimen obligaban a hacer un complejo sistema de representación orgánica que fueran adecuadas a la naturaleza autoritaria del régimen, que estuvieran alejadas del conocimiento y del interés de la mayoría de los ciudadanos⁶⁴. La figura del Caudillo, alrededor de la que giraba todo, iba más allá de la que puede caracterizar a cualquier dictador. No era sólo un hombre en el poder para restaurar el orden, sino una especie de providencia de la Historia, “una necesidad restauradora en tiempos de profunda zozobra”⁶⁵, una figura no sólo política, sino militar y religiosa, mezclados a la manera de los cruzados medievales.

La división entre Política y Administración era casi inexistente, incluso apenas existía la distinción entre los funcionarios, quienes eran por completo subordinados del dictador. Sin embargo, el régimen franquista no innovó nada respecto a la administración pública: se copiaban modelos anteriores, lo que se reflejaba en la estructura de direcciones

⁶¹ *Ibidem*, p. 264

⁶² Las Cortes fueron instaladas a partir de la Ley Constitutiva de las Cortes de 1942 con la que se instauró el nuevo órgano político en el que la representación tratara de llevarse a cabo a través de “cauces naturales” de representación, que serían la familia, el municipio y el sindicato.

⁶³ Julio Aróstegui, *Op. Cit.*, pp. 49-50

⁶⁴ Domingo García Ramos, *Op. Cit.*, p. 254

⁶⁵ Julio Aróstegui, *Op. Cit.*, p. 54

generales de servicios, subsecretarios (como asistentes de los ministros), la Secretaría General Técnica, entre otras. Los sindicatos fueron eliminados y se creó un único sindicato vertical, la Organización Sindical Española (OSE), bajo los principios de unidad, totalidad y jerarquía; por cada sector productivo, había un sindicato, controlado por el poder; sus presidentes tenían un escaño reservado en las Cortes. Con ello se pretendía eliminar el conflicto laboral mediante la integración de obreros y patronos, para que así fueran innecesarios los sindicatos libres de clase, que escapaban al control gubernamental. Se lograron establecer mecanismos a través de los que se ocultaban o negaban los conflictos obreros⁶⁶. En 1958, a través de la Ley de Convenios Sindicales, se introdujeron formas de negociación en el sindicalismo vertical, en donde los empresarios y trabajadores podían dialogar sobre las condiciones de trabajo, lo que abrió la puerta en el sindicalismo estatal a organizaciones clandestinas del sindicalismo de oposición y se crearon centrales como Comisiones Obreras, desde donde se pudo ejercer presión para la mejoría de las condiciones laborales⁶⁷.

El régimen franquista nunca emitió una Constitución, sino que basó su régimen en una serie de leyes, que respondían a necesidades en momentos particulares y que seguían apareciendo hasta treinta años después del inicio del régimen. Una de las primeras fue el Fuero del Trabajo⁶⁸ de 1938 (al estilo de la *Carta del Lavoro* italiana⁶⁹), dos años más

⁶⁶ Esperanza Yllán Calderón, *Op. Cit.*, pp. 27-28

⁶⁷ Julio Aróstegui, *Op. Cit.*, p. 65

⁶⁸ El Fuero del Trabajo garantizaba el “derecho a trabajar como consecuencia del deber impuesto al hombre por Dios, para el cumplimiento de sus fines individuales y la prosperidad y grandeza de la Patria”; “el compromiso del Estado a ejercer una acción constante y eficaz en defensa del trabajador, su vida y su trabajo”; “la retribución del trabajo suficiente para proporcionar al trabajador y a su familia una vida moral y digna”; establecía el 18 de julio como “fiesta de exaltación del trabajo”; establecía que el Estado fijaría las bases de regulación del trabajo, que los jefes de las empresas eran responsables por ellas ante el Estado y que las jerarquías del sindicato recaerían en las FET de las JONS.

tarde, la Ley de Unidad Sindical y la de Bases de la Organización Sindical de 1940, (que integraba a los productores españoles como subordinados de las FET de las JONS). En 1942 se emitió la Ley Constitutiva de las Cortes (que no alteraba las facultades legislativas de Franco), en 1945 salió el Fuero de los Españoles⁷⁰ y la Ley de Referéndum Nacional⁷¹ y en 1947 la Ley de Sucesión⁷² en la Jefatura del Estado. A partir de 1958 fueron promovidas como leyes pretendidamente constitucionales, es decir, que trataban de diseñar una visión jurídica completa del régimen y del Estado⁷³, las llamadas las Leyes Fundamentales. Una de las más importantes, la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958 y, la última de ellas, la Ley Orgánica del Estado⁷⁴ de 1967, en la que se consumaba el paso de las FET

⁶⁹ Se trata de la carta otorgada por Mussolini en 1927 para modernizar la economía italiana a través de criterios corporativos en el entendimiento de que la empresa privada es la institución económica más eficaz.

⁷⁰ El Fuero de los españoles decía que “deben servicio fiel a la Patria, lealtad al Jefe del estado y obediencia a las Leyes”; “la profesión y práctica de la religión Católica, que es la del estado Español, gozará de la protección oficial”; “todo español podrá expresar libremente sus ideas mientras no atenten a los principios fundamentales del estado”; “los españoles tienen derecho a fijar libremente su residencia dentro del territorio nacional”; “ningún español podrá ser detenido sino en los casos y en la forma que prescriben las leyes”. El Fuero de los Españoles constaba de 36 artículos que por mucho que proclamara libertad de expresión, se sabía que existía una severa censura política. Reconocía los derechos de reunión y asociación, siempre y cuando fueran con fines lícitos y de acuerdo con lo establecido en las leyes, lo que hacía de ellos, en manos de las autoridades, irreales.

⁷¹ Con la Ley de Referéndum Nacional, Franco se permitía someter a consulta popular (hombres y mujeres mayores de 21 años) determinadas leyes por su trascendencia o porque el interés político lo demandara (valoración que dependía del jefe del Estado).

⁷² La Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado declaraba a España como un reino y sostenía que: “la jefatura del Estado corresponde al Caudillo de España y de la Cruzada, generalísimo de los Ejércitos, don Francisco Franco Bahamonde”; que “vacante la jefatura del estado, asumirá los poderes un Consejo de Regencia constituido por el Presidente de las Cortes, el Prelado de mayor jerarquía, un Consejero del Reino y el capitán General del Ejército de Tierra, Mar o Aire o, en su defecto, el Teniente General en activo de mayor antigüedad y por ese mismo orden”; “un Consejo del Reino asistirá al Jefe del Estado en todos aquellos asuntos y resoluciones trascendentales de su exclusiva competencia”; “en cualquier momento el jefe del Estado podrá proponer a las Cortes la persona que estime deba ser llamada a sucederle, a título de Rey o de Regente, con las condiciones exigidas por esta ley”.

⁷³ Julio Aróstegui, *Op. Cit.*, p. 47

⁷⁴ En la Ley Orgánica del Estado se describía la estructura del Movimiento Nacional, como partido único, de la siguiente manera: como jefe del movimiento, el jefe del estado y en su nombre, el presidente del Gobierno; de ahí se desprendía el Consejo Nacional del Movimiento, constituido por

de las JONS al Movimiento Nacional, se separaba la jefatura del gobierno de la del Estado (que seguiría presidiendo Franco hasta su muerte).

En el régimen franquista existía una inconsistencia entre las leyes y la práctica. A pesar de que se formalmente otorgaban una serie de libertades, la sociedad sabía que convenía no dar elementos a la policía para ser detenido, ya que fácilmente era creado un expediente en el que uno estaba fichado, lo que complicaba cualquier trámite, además de que podía elaborarse una sentencia de responsabilidades políticas o por terrorismo. Cuando hubo la oportunidad de votar, gracias a la Ley del Referéndum Nacional, las manipulaciones e irregularidades garantizaban que la consulta siempre saliera como el jefe del Estado deseaba; por ejemplo, cuando se sometió a ese mecanismo la Ley de Sucesión, la campaña en su contra era impensable e implícitamente se conocía la obligatoriedad de votar “sí” a la nueva ley, reforzado con la obligatoriedad formal de asistir a votar, ya que el pago del siguiente sueldo estaba condicionado a la entrega de un certificado emitido por la mesa electoral, junto con otras sanciones. Las elecciones estaban pensadas por el régimen más para legitimarse que para ofrecer una participación efectiva de los ciudadanos.

Es importante mencionar y recordar la ley de Sucesión de 1947, que declaraba a España como un reino, fue un logro tras años de negociaciones entre Francisco Franco y Juan de Borbón, hijo del último rey de España, Alfonso XIII, y heredero de los derechos dinásticos de la casa de los Borbones, para que su hijo, Juan Carlos de Borbón, llegara un año más tarde a España (ya que la familia se encontraba en el exilio desde que en 1931 Alfonso XIII dejó el país tras la promulgación de la Segunda República), a los 10 años de

el presidente del Gobierno, un vicepresidente (secretario general del Movimiento), una Mesa, que junto con el presidente constituían la Comisión Permanente, dividida en secciones y ponencias. Del secretario general del Movimiento, dependía la Vicesecretaría General, dividida en delegaciones nacionales, la Secretaría Técnica y el Instituto de Estudios Políticos.

edad, se formara en los ejércitos de aire, mar y tierra (requisito para poder ser rey) y se educara, sobre todo, bajo la dirección de Torcuato Fernández Miranda, profesor de Derecho Político. En 1969 Franco anunció públicamente que tras su muerte, Juan Carlos sería su sucesor, quien comenzó a estar muy cerca del dictador y, en ocasiones, tuvo que tomar su puesto durante breves periodos, aunque en el fondo no pudiera maniobrar a su manera, como si lo pudo hacer en 1976, después de fallecido el Caudillo.

I.3.3.- Oposición y resistencia

Desde muy pronto, tras el inicio de la dictadura, los exiliados, sobre todo los que lograron quedarse a vivir en Francia, se juntaron para encabezar una oposición al régimen de Franco, grupo que logró llegar con fuerza a los años 70 y regresar a España tras la el fin de la dictadura para pelear un lugar en la política nacional.

En 1944 socialistas, anarquistas y comunistas formaron la Alianza Nacional de Fuerzas Democráticas. En 1945 Juan de Borbón emitió el Manifiesto de Lausana, desde Suiza en el que abogaba por la restauración monárquica ante una posible caída de Franco y para 1948, representados por el Partido Socialista Obrero Español y los monárquicos, varios grupos lograron un acuerdo en San Juan de Luz, Francia, con miras a una restauración monárquica. Estos y otros intentos de derrocar al régimen franquista, no tuvieron éxito, lo que sí lograron fue mantener activa a la oposición en el exterior, lista para ser una alternativa en cuento fuera legal⁷⁵. El Partido Comunista, que hasta entonces había tenido un actitud de confrontación, en su Congreso de 1955 se planteó una nueva estrategia, caracterizada por la reconciliación nacional y aunque el anticomunismo estaba muy

⁷⁵ Esperanza Yllán Calderón, *Op. Cit.*, p. 45

extendido, fueron los que comenzaron a tener mayor protagonismo entre las fuerzas opositoras al régimen franquista y en los años finales del régimen constituían el principal motor del activismo antifranquista. En 1959 convocaron a una Huelga General Pacífica, que fracasó, sobre todo por el miedo de los trabajadores a participar en convocatorias políticas que les hicieran peligrar lo poco que habían logrado obtener tras años de carencias y dificultades. En 1960, Dolores Ibárruri (la Pasionaria) se convirtió en la presidenta del partido, mientras que Santiago Carrillo se hizo el secretario general. Ambos personajes eran fundamentales: Carrillo había sido secretario general de las Juventudes Socialistas Españolas durante la República y Dolores Ibárruri diputada en Cortes Generales entre 1936 y 1939; ambos, pero sobre todo Carrillo, serían fundamentales en la reconciliación, ya durante la Transición a la democracia.

También en Francia, Felipe González fue uno de los personajes más importantes de la oposición, que más tarde será una figura fundamental en la negociación del nuevo arreglo. En 1962 González se integró a las Juventudes Socialistas y en 1964 al PSOE. En 1972 se opuso abiertamente a Rodolfo Llopis, secretario general de ese partido, y dos años más tarde, pasó a sustituirlo en ese puesto, tras el XIII Congreso del exilio. Desde ese momento se dedicó a fortalecer al partido y a hacerlo una alternativa política para cuando los partidos fueran legales en España. Enrique Tierno Galván destacado profesor de Derecho Político de la Universidad de Salamanca creó el Partido Socialista del Interior en 1968, que en 1974 fue rebautizado como Partido Socialista Popular, que a veces parecía

que se uniría al PSOE, pero las fricciones entre Llopis y Tierno Galván nunca dejaron que se concretara, a pesar de que en 1973 anunciaran públicamente la unificación⁷⁶.

Dentro de la resistencia interna, estaban también los nacionalismos: catalanes y vascos, fundamentalmente, que presionaban por volver a adquirir los beneficios que se habían ganado desde la segunda mitad del siglo XIX y que, por lo menos para Cataluña, se habían consolidado durante la República; aunque fuera el derecho a reanudar la expresión escrita y pública de sus lenguas: el euskera y el catalán. Pero Franco quería borrar la idea de que España fuera otra cosa que “una, grande y libre”. Durante casi dos décadas permanecieron sin mayor actividad, pero en los 60 formaron parte de los movimientos de oposición al franquismo. Los nacionalismos vascos y catalanes tomaron caminos de resistencia diferentes: en Cataluña se centró en la creación de organismos unitarios para articular las fuerzas de los diferentes grupos. En 1969 en Cataluña se inauguró una institución emblemática para su movimiento: la Universidad Autónoma de Barcelona. Mientras, en el País Vasco pronto surgieron disidencias internas radicales que comenzaron a imponerse sobre la dirección del Partido Nacionalista Vasco y en 1959 se formó *Euskadi Ta Askatasuna* (Tierra Vasca y Libertad), mejor conocida como ETA que, tras definirse como movimiento revolucionario de liberación nacional, en 1962, optó por la lucha armada, bajo mecanismos de provocación violenta (atentados a funcionarios del Estado, que más tarde se extendió hacia la población civil)⁷⁷.

La resistencia al interior de España inició en la década de los 40 sobre todo por las privaciones y las carencias a las que fueron sometidos los españoles. En 1946 hubo huelgas

⁷⁶ Francisco Moreno Sáez, “Partidos, sindicatos y organizaciones ciudadanas en la provincia de Alicante durante la Transición (1974-1982)”, en <http://www.archivodemocracia.ua.es/db/articulos/12.pdf>, p. 2

⁷⁷ Esperanza Yllán Calderón, *Op. Cit*, p. 110

importantes en Manresa (provincia de Barcelona) y un año más tarde se registraron varios paros en Bilbao. Para 1951 en Barcelona hubo una movilización social sin precedentes, conocida como la “huelga de los tranvías”, en el que durante cinco días la gente no utilizó ese medio de transporte en oposición a un aumento de precio del 40% que terminó con su anulación. Más tarde aparecieron movilizaciones en Pamplona, el País Vasco y Madrid, lo que demostraba el inicio del resquebrajamiento de la resignación popular. Tras las reformas a la Universidad propuestas por el ministro de Educación, Joaquín Ruiz-Jiménez, se iniciaron tensiones y enfrentamientos⁷⁸.

Unos años más tarde, en 1957, comenzaron a surgir agrupaciones de clase media y herencia del bando vencedor en la guerra (lo cual era muy significativo), desde las que se presionaba por un cambio en el régimen. Así nació la Agrupación Socialista Universitaria (ASU), con la pretensión de refundar la izquierda española con una ideología que mezclaba europeísmo y democracia con anticapitalismo y que rápidamente trató de vincularse con el PSOE, algunos otros con las Juventudes Socialistas y otros más con el Partido Comunista, residentes en Francia. En 1958 fue formado el Frente de Liberación por jóvenes católicos, algunos falangistas desencantados y radicales antifranquistas que se habían ido aproximando al marxismo⁷⁹.

En los años 50 se formaron las Comisiones Obreras, importante en la presión obrera hacia el régimen franquista, en donde confluían comunistas, socialistas y cristianos procedentes de antiguas organizaciones (como la Hermandad Obrera de acción Católica y la Juventud Obrera Cristiana). Tenían como objetivo agrupar al conjunto de los trabajadores que pudieran simpatizar con corrientes ideológicas diversas, Comisiones

⁷⁸ *Ibíd*em, pp. 59-60

⁷⁹ *Ibíd*em, p. 78

Obreras destacó años después, ya en la década de los 60, en los conflictos obreros y tuvo la oportunidad de infiltrarse en las estructuras del sindicalismo oficial para desde ahí organizar sus movimientos. Las viejas centrales, UGT y CNT, no participaban del movimiento de Comisiones Obreras por considerarlo como colaborador del sindicalismo franquista; lo cierto es que si no querían ser exterminados, las formas bajo las que operó Comisiones Obreras, eran las únicas posibles dentro de la dictadura; de haberse vuelto más radicales, nada hubieran logrado, de no aprovechar los resquicios legales, la única alternativa era la clandestinidad. A pesar de ello, los dirigentes de Comisiones Obreras fueron blanco de represión e incluso de sentencias a muerte, en donde el “Proceso 1001”⁸⁰ de 1963 representó la más dura de las penas impuestas a sus miembros. Vale la pena mencionar el éxito que hubo en la posibilidad de aumentar considerablemente el número de huelgas entre 1963 y 1972: en la primera fecha hubo 241 huelgas, con 38, 572 huelguistas, que representaron 124, 598 jornadas de trabajo perdidas; en 1970 hubo 1, 542 huelgas, con 440, 114 huelguistas, que representaban una pérdida de jornadas de 1, 092, 364; y en 1972 hubo 713, con 277, 806 huelguistas, que representaron 586, 616 jornadas perdidas⁸¹.

Ya entrados los años 70, la expectativa de la inminente muerte del dictador y las fracturas al interior del régimen llevaron a la oposición, tanto interna como externa, a fortalecerse y a estar preparados para que en cualquier momento se sucediera un cambio de régimen, en el que ellos querían influir para que se presentaran los cambios que exigían desde ya casi cuatro décadas de dictadura franquista. Sus demandas eran diversas: servicios

⁸⁰ El proceso 1001 lleva ese nombre porque era el número que le correspondía dentro del Tribunal de Orden Público, que terminó con la condena a prisión de toda la dirección del sindicato Comisiones Obreras, por su presunto vínculo con el PCE, que equivalía a un caso de asociación ilícita. En 1975 serían indultados por el rey Juan Carlos I.

⁸¹ Manuel Tuñón de Lara, *España bajo la dictadura franquista*, apud., Esperanza Yllán Calderón, *Op. Cit.*, p. 147

básicos, participación en las decisiones municipales y nacionales. En esas protestas, el papel de las mujeres fue cada vez más importante, quienes poco a poco ayudarían a romper con los viejos límites y prejuicios tradicionales del franquismo. Apoyadas por el PCE, formaron el Movimiento Democrático de las Mujeres (MDM), que actuaba en los barrios periféricos de las ciudades y denunciaba la discriminación social y jurídica.

II.- El arreglo institucional para formar mayorías y dificultar la caída del Gobierno (1976-1978)

A lo largo de este capítulo se podrá identificar el diseño institucional configurado en España en la segunda mitad de los años 70, que apuesta por la formación de fuertes mayorías en el Congreso para garantizar gobiernos estables y la supervivencia del nuevo régimen que estaba en proceso de consolidación, así como su justificación teórica y empírica. Para los fines de garantizar de la estabilidad política, el arreglo institucional comprende la elección de un sistema específico de representación, la legislación electoral, así como los mecanismos de exigencia de responsabilidad al Gobierno.

Dentro de este capítulo será recurrente la apelación al concepto de estabilidad política, por lo que propongo entenderlo como la capacidad de un régimen para sobrevivir en el tiempo⁸², que evite brotes de violencia que lo puedan derribar y permita la alternancia de gobiernos sin romper con el arreglo político establecido⁸³, bajo la existencia de un sistema constitucional legítimo, sin cambios estructurales y dentro de una sociedad multifacética⁸⁴ (lo que coincide con los planteamientos de Leon Hurwitz, Keith Dowding y

⁸² Antonio Camou, “Tres miradas sobre la (in) gobernabilidad: eficacia, legitimidad y estabilidad política”, consultada en <http://www.antoniocamou.com.ar>.

⁸³ Daniel Mendonca, “Ingeniería constitucional y gobernabilidad democrática”, en *Novapolis. Revista de estudios políticos contemporáneos*, no. 7, mayo de 2004, consultada en <http://www.novapolis.pyglobal.com/07/gobernaingenieria.php>.

⁸⁴ Leon Hurwitz, “Contemporary Approches to Political Stability”, en Dowding & Kimber, *The meaning and use of political stability, European Journal of Political Research*, #11, 1983, pp. 238-239, *apud.* Manuel Alcántara, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, México: FCE, 1995, 259 p., pp. 24-25

Richard Kiber, retomados por Manuel Alcántara en su libro *Gobernabilidad, crisis y cambio*⁸⁵, así como de Antonio Camou)⁸⁶.

El diseño institucional (conjunto de reglas del juego en una sociedad) asentado durante la Transición española consistió tanto en arreglos informales como formales. Entre los primeros podemos identificar los que se establecieron entre las élites políticas, con la oposición, con los grupos, con los sindicatos de trabajadores, con los empresarios y demás. Entre los segundos resalta la Ley para la Reforma Política, como preludeo de la Constitución, la Constitución de 1978 y la legislación secundaria.

Durante la renegociación de las reglas del juego político en España tras la muerte de Franco, una de las apuestas fue la de establecer un Gobierno y unas Cortes que aseguraran poder manejar la circunstancia en la que se encontraba España, que no caerían fácilmente y que se pudieran alternar con sus sucesores de forma pacífica y sin crear vacíos de poder. Existían dos temas que causaban preocupación tanto a los funcionarios del régimen como a la sociedad civil: un levantamiento armado por parte del Ejército, aún interesado en la intervención política, o de los extremistas, ya fueran los sectores franquistas recalcitrantes, que se agruparon en el *búnker* (grupo que aglutinaba a los más apegados a las primeras formas que presentó el régimen franquista), o los terroristas que ejercían presión a través de la violencia⁸⁷; y, por otro lado, la idea de caos en el Congreso de la Segunda República

⁸⁵ Manuel Alcántara, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, México: FCE, 1995, 259 p.

⁸⁶ Cabe destacar que autores como Svante Ersson y Jane-Eric Lane (*Political Stability in European Democracies*) agregan a la idea de estabilidad política una serie de aspectos económicos, como el déficit del sector público, la inflación, la volatilidad, y otros como la protesta civil, y que otros más, como Phillipe Schmitter y Michael Coppedge, agregan otro tipo de variables, por lo que hay que dejar claro que las condiciones elegidas para este trabajo son sólo algunas de las múltiples existentes.

⁸⁷ La opción, por parte de la izquierda, de recurrir a la vía revolucionaria, con miras a una ruptura frontal con el régimen anterior y no aceptar la reforma propuesta por el Gobierno, según el ministro del Interior en España entre 1976 y 1979, Rodolfo Martín Villa, se quebró tras el fracaso a una

española, que el régimen franquista se había encargado de sentenciar, y en menor medida, el de la 4ª República Francesa (1946-1958), el de la República de Weimar (1918-1933) y el de la 4ª República Italiana (a partir de 1947).

Ante el panorama de incertidumbre en la España de 1976, urgía establecer un arreglo político que se dirigiera a formar unas Cortes en las que hubiera fuertes mayorías que pudieran legislar eficientemente, mantener un Gobierno sólido que no se tambaleara ante los tiempos difíciles (en los que invariablemente se entra durante periodos de transición y constituyentes)⁸⁸ y que la solución fuera aceptada por los grupos de la oposición democrática, así como por parte de los funcionarios del régimen franquista, sobre todo los más reacios al cambio.

Tanto en los años 30 como en los 70, España se encontraba en un contexto de cambio de régimen entre posiciones polarizadas; circunstancias excepcionales, más de crisis que de calma, como sostiene John Elster. Sin embargo, la forma en que se encauzaron los nuevos proyectos, fue distinto. En 1931, un grupo impuso su proyecto, no se logró jamás un acuerdo entre los principales grupos políticos y ninguno fue capaz de mantener el orden. En contraste, en la segunda mitad de los 70, a pesar que hubo un grupo dominante, el de los franquistas más abiertos a un cambio en las reglas del juego, se sentaron a la mesa las fuerzas que durante décadas habían sido enemigos, llegaron a acuerdos y sacaron un texto, la nueva Constitución, resultado de un esfuerzo de cohesión para emprender un

Huelga general por parte de la Coordinadora de Organizaciones Sindicales del 12 de noviembre de 1976. Autores como Ramón Cotarelo consideran que el tránsito de la idea de revolución al de aceptación de la reforma se vio influida por el revisionismo alemán. Juan Linz apunta que el principal grupo promotor de la opción revolucionaria, el PCE, desistió de ella por considerarla una vía arriesgada, sobre todo por la desconfianza que había en su contra. No contemplo en el párrafo a la izquierda en general como foco de violencia a contener porque pronto quedó claro que irían por la vía de la negociación.

⁸⁸ Jon Elster, *Op. Cit.*

nuevo camino en la vida de España, después de varias décadas de extremismo y polarización. Ese nuevo arreglo instauró el régimen que sigue vigente a casi cuatro décadas, con sus defectos, ambigüedades y desgastes, pero que ha logrado mantenerse en pie, con una competencia pacífica y alternancia de gobiernos, entre los diferentes partidos políticos que han aceptado las reglas del juego y cumplido con los requisitos para participar en política. Las formas de encausar los dos nuevos regímenes tanto en 1931 como en 1976 estuvieron influidas por dos contextos internacionales diferentes que, si bien no determinaron el desenlace del devenir español, sí lo condicionaron; dice Javier Pradera:

La Europa unida, estable, pacífica y democrática de los años setenta resarcó a la España de 1976 de los daños producidos a la España de 1936 por aquella otra Europa de los años treinta dividida, arrasada por las crisis económicas, preparada para la Segunda Guerra Mundial y escenario del ascenso del fascismo. Mientras que la democracia española pudo ganar la batalla al autoritarismo en 1976-1977 gracias en parte a los apoyos, simpatías y ejemplo de las naciones europeas, la democracia española entró en irremediable bancarrota en 1936 por culpa en buena medida de la falta de respaldo de los países democráticos al ejército republicano y de la masiva ayuda de la Alemania hitleriana, la Italia mussoliniana y el Postural salazarista a los militares rebeldes... Cabe imaginar que la insurrección de 1936 seguramente hubiese fracasado sin el activo concurso de los países fascistas; y, en paralelo, que la Transición de la dictadura a la democracia hubiese sido, probablemente, mucho más traumática sin el abierto apoyo de los países de la Europa democrática⁸⁹.

⁸⁹ Javier Pradera, *Op. Cit.*, p. 73

La Constitución de 1978 está constituida por 10 títulos⁹⁰ y establece en su preámbulo, como principios fundamentales, la garantía de la convivencia democrática, la consolidación del Estado de Derecho, la protección de los españoles en el ejercicio de sus derechos humanos, sus culturas, tradiciones, lenguas e instituciones, la promoción del progreso de la cultura y la economía con miras a asegurar a todos una vida digna, así como el establecimiento de una sociedad democrática. Todo lo inscrito en la Constitución y lo que de ella emana, debe de apegarse a esos intereses primarios del nuevo arreglo político. El mantenimiento de la esencia del nuevo régimen que se estableció con la Constitución de 1978 está garantizada con los mecanismos que dificultan la reforma constitucional, para la que hace falta la aprobación por una mayoría de tres quintas partes de cada una de las Cámaras. Las tres líneas esenciales dentro de la Constitución española de 1978 que se establecieron para garantizar la estabilidad política fueron: Cortes bicamerales con primacía del Congreso de los Diputados, legislación electoral y mecanismos de exigencia de responsabilidad al Gobierno.

II.1.- La Ley para la Reforma Política, el preludeo del diseño institucional vigente en España

La Ley para la Reforma Política fue la octava y última Ley Fundamental del Reino que modificaba los principios del régimen franquista para el asentamiento de un nuevo régimen y abría el camino para la elección de Cortes bicamerales constituyentes con reglas

⁹⁰ El primero trata sobre los derechos y deberes fundamentales, el segundo sobre las atribuciones de la Corona, el tercero sobre las Cortes generales, el cuarto sobre el Gobierno y la Administración, el quinto sobre las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales, el sexto del Poder Judicial, el séptimo sobre Economía y Hacienda, el octavo sobre la organización territorial del Estado, el noveno acerca del Tribunal Constitucional y el décimo sobre la Reforma Constitucional.

electorales que, salvo ciertas modificaciones, constituirían la base del nuevo arreglo político en torno a la legislación electoral. En esta ley se estableció, en su artículo primero, que la democracia se basaría en la supremacía de la ley, entendida como expresión de la voluntad soberana del pueblo; que los derechos fundamentales de la persona serían inviolables y obligaban a todos los órganos del Estado y que la potestad de elaborar y aprobar las leyes residía en las Cortes. Hasta aquí, supuestos que cambiaban de forma sustancial fundamentos del arreglo político del franquismo, régimen en el que no se concebía a la ley como voluntad del pueblo, en el que los derechos de las personas apenas existían, en el que eran violados de manera sistemática y sin ningún reparo ni sanción y en el que las leyes eran elaboradas por el dictador y los procuradores en Cortes no hacían más que aprobarlas obedientemente. En su segundo artículo, la Ley para la Reforma Política planteaba la división del Parlamento en dos cámaras y modificaba el tipo de sufragio: podrían votar todos los españoles mayores de edad, bajo los principios de libertad, universalidad y secrecía; recuérdese que durante la dictadura franquista, en las elecciones solamente se podían elegir a una tercera parte de quienes ocuparían puestos de representación y podían votar en exclusiva los cabeza de familia. Para el Senado, la única restricción era que el rey designaría a una quinta parte de sus miembros. Además, ambas cámaras diseñarían sus reglamentos y elegirían a quienes las presidirían. En su tercer artículo, la Ley para la Reforma Política abordaba el tema de la reforma constitucional, la cual correspondería al Gobierno y al Congreso de los Diputados y en las disposiciones transitorias se establecieron las leyes electorales: para la formación del Congreso de 350 miembros y del Senado de 207 (a razón de cuatro por provincia y uno más por cada provincia insular, Ceuta y Melilla), más los correctivos que mencioné en el párrafo anterior.

Su redactor fue Torcuato Fernández Miranda⁹¹, uno de los personajes más influyentes en la primera parte de la renegociación de las reglas del juego tras la muerte de Franco. Fernández Miranda, en congruencia con su pensamiento⁹², posiblemente estaba pensando “alcanzar un tipo de sociedad tal que permitiera mantener el poder en ecuación constante con la voluntad del pueblo, al mismo tiempo que ésta no destruyera la voluntad individual”⁹³. Adolfo Suárez, el principal promotor de la reforma consideraba que las nuevas Cortes que se formarían bajo esas nuevas reglas serían una “fotografía lo más exacta posible del pluralismo político existente en la sociedad española”⁹⁴.

La Ley para la Reforma Política no fue la primera propuesta de reforma tras la muerte de Franco. Antes de la designación de Adolfo Suárez como presidente del Gobierno, su predecesor, Carlos Arias Navarro, había diseñado una que legalizaba los partidos políticos (a excepción del Comunista), establecía un sistema bicameral, con una Cámara baja elegida por sufragio universal y una alta sin elección popular y con poder de

⁹¹ Entre diciembre de 1975 y el verano de 1977 fue presidente de las Cortes Españolas, y buena parte de ese tiempo, también presidente del Consejo del Reino, asesoraba al presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, había sido profesor de Derecho Político del rey Juan Carlos y seguía siendo un referente importante para el monarca.

⁹² En uno de sus escritos, “El concepto de democracia y la doctrina pontificia”, podemos notar que dos de los autores que más influyeron en Fernández Miranda fue Hans Kelsen; aunque cita también a Aristóteles, Montesquieu, Rousseau y quizá unos menos conocidos como Gustav Radbruch, Pedro Ruiz del Castillo y Enrique Gil Robles. En su idea de democracia resalta: el problema de idealizarla; que (la democracia) no es una forma política, sino uno de los principios que pueden concurrir en una forma política y que es compatible con diferentes “soluciones del Estado” (como el socialismo o el comunismo, el individualismo o el personalismo), con diferentes soluciones al problema de distribución territorial y con diferentes formas de gobierno (república o monarquía). En una democracia –considera Fernández Miranda– el poder político debe ser la expresión de la voluntad popular y en donde los gobernantes, para poseer válidamente el poder, deben encarnar y servir la misma voluntad del pueblo. Asimismo, se deben aceptar las decisiones adoptadas por las mayorías, pero sin anular la de las minorías.

⁹³ Torcuato Fernández Miranda, “El concepto de democracia y la doctrina pontificia”, en *Revista de estudios Políticos*, no. 29, 1946, pp. 43-86

⁹⁴ Adolfo Suárez, “Consideraciones sobre la transición española”, en *Cuenta y Razón*, no. 41, 1988

veto⁹⁵. Este proyecto no prosperó en las Cortes franquistas y la razón fundamental fue que se trataba de un texto ambiguo que no gustó ni a la oposición (aún en la clandestinidad), pero tampoco a los mismos procuradores en Cortes, muchos de ellos partidarios del continuismo y que fueron quienes tuvieron en sus manos la decisión de no aprobarla⁹⁶.

El camino para la elaboración de la Ley para la reforma Política, que fue el proyecto que trascendió, y su aprobación en las Cortes no fue fácil. Para entender todo el procedimiento hay que remontarse a diciembre de 1975: a principios de ese mes, Torcuato Fernández Miranda fue elegido, en sustitución de Alejandro Rodríguez Valcárcel, como presidente de las Cortes y del Consejo del Reino. El siguiente paso fue la destitución por parte del rey de Carlos Arias Navarro como presidente del Gobierno, cese muy costoso porque éste se resistía a presentar su dimisión, así como por las implicaciones políticas de una destitución impuesta por el monarca, y la designación de Adolfo Suárez como nuevo presidente. Esta elección no fue sencilla, ya que el rey no podía optar entre quien él deseara entre todos los españoles, sino que debía hacerlo por una de las opciones propuestas en una terna diseñada por el Consejo del Reino, organismo particularmente conservador, justamente diseñado por Franco para atarle las manos al monarca para que no pudiera maniobrar libremente. Para que el Consejo incluyera en dicha terna a Adolfo Suárez, Torcuato Fernández Miranda seleccionó a otros dos personajes, Federico Silva Muñoz y Gregorio López Bravo, quienes habían tenido mucha mayor trayectoria en el régimen franquista, de tal forma que pareciera que la decisión del rey recaería en alguna de estas dos alternativas, y así el nombre de Suárez no resonara demasiado ni en el Consejo ni en los

⁹⁵ Ignacio Sánchez Cuenca, *Atado y mal atado. El suicidio institucional del franquismo y el surgimiento de la democracia*, Madrid: Alianza, 2014, 367 p., p. 16

⁹⁶ Pilar y Alfonso Fernández Miranda, *Lo que el rey me ha pedido. Torcuato Fernández Miranda y la Reforma Política*, 5ª ed., Barcelona: Plaza & Janes, 1995, 394 p., p. 149

procuradores en Cortes. En cuanto el rey tuvo la terna en sus manos, ya tenía la decisión de que a quien deseaba en la presidencia del Gobierno era a Suárez; tanto el rey como Fernández Miranda “no deseaban un presidente protagonista, sino disciplinado”, querían a Suárez para que ejecutara un proyecto ya ideado por ambos, más que porque fuera brillante y talentoso⁹⁷. Una vez que Adolfo Suárez ocupó el puesto de jefe del Gobierno, encargó a Torcuato Fernández la redacción de un proyecto de Ley para la Reforma Política⁹⁸ y, al menos hasta diciembre de 1976, consultó al presidente de las Cortes antes de cada paso⁹⁹.

Fernández Miranda estaba consciente de que en las comisiones de las Cortes primaba una dictadura de los continuistas, en especial en la de Leyes Fundamentales y Presidencia del Gobierno; alentaban y manipulaban los plazos y la traslación de proyectos a otras comisiones o al pleno de las Cortes para su votación. Por lo tanto, el presidente de las Cortes debía de hacer uso de los mecanismos de los que le permitía la legislación vigente para evitar que el proyecto de Ley para la Reforma Política fuera frenado en esa comisión en particular y que pasara lo antes posible al pleno para ser votada. Fernández Miranda recurrió al recurso legal del procedimiento de urgencia (el cual restaría competencia a una comisión particularmente hostil a la reforma) y se sirvió de una modificación al reglamento realizada en diciembre de 1975 que consistía en la creación de grupos parlamentarios¹⁰⁰ con miras a que “nadie hable a título personal, sino en función de un grupo que lo respalde”. Fernández Miranda logró que el presidente de la Comisión de Leyes Fundamentales,

⁹⁷ *Ibidem*, p. 23

⁹⁸ Al mismo tiempo que pidió a Fernández Miranda la redacción de un proyecto, Adolfo Suárez también lo hizo con Miguel Herrero de Miñón, Alfonso Osorio, José María Otero y Carlos Ollero, empero, los proyectos de ellos fueron desechados.

⁹⁹ Pilar y Alfonso Fernández Miranda, *Op. Cit.*, p. 114

¹⁰⁰ En febrero de 1976 se habían creado, dentro de las Cortes Franquistas, los siguientes grupos parlamentarios: Grupo Parlamentario de Defensa Nacional, Grupo Parlamentario Independiente, Unión Democrática española, Unión del Pueblo Español y Grupo Parlamentario Liberal.

Gregorio López Bravo, fuera sustituido por Raimundo Fernández Cuesta, con lo que contribuyó a desactivar la amenaza de obstrucción de la reforma en las comisiones. A su vez, el rey Juan Carlos, haciendo uso de las prerrogativas que le otorgaba el artículo segundo de la Ley Constitutiva de las Cortes, nombró a tres procuradores en Cortes, a través del mecanismo de designación directa del jefe del Estado, en quienes confiaba, apoyarían la aprobación de la reforma¹⁰¹. Una vez que se había aplicado el procedimiento de urgencia, que había sido cambiado el presidente de la Comisión de Leyes Fundamentales y que se habían formado y consolidado los grupos parlamentarios en las Cortes, sólo era tarea de convencer a los procuradores de aprobar la Ley para la Reforma Política.

La tarea de persuasión a los procuradores corrió a cargo, fundamentalmente, de Adolfo Suárez quien debió convencerlos de que el régimen franquista había muerto con Franco y que era preciso facilitar el tránsito a un sistema democrático sin que ello conllevara la destrucción del Estado. Suárez recurrió a reuniones privadas con cada uno de los procuradores más influyentes dentro de las Cortes Franquistas para convencerlos de votar a favor de la ley. Fernández Miranda tuvo también un papel destacado en esa etapa: advirtió a los procuradores en Cortes que, a pesar de que en el sistema institucional español no había en ese momento la posibilidad de disolución de las Cortes, debido a que se encontraban en un momento de existencia prorrogada, sí había la posibilidad de suspender la prórroga lo que en automático llevaría a la disolución de las Cortes, “se trataba de una clara advertencia de que la reforma estaba en marcha, que nadie ni nada la iba a detener y que existían mecanismos legales suficientes para hacerla llegar a buen fin”¹⁰². La Ley para la Reforma Política fue aprobada el 18 de noviembre de 1976 con 425 votos a favor, 59 en

¹⁰¹ Pilar y Alfonso Fernández Miranda, *Op. Cit.*, pp. 135-138

¹⁰² *Ibidem*, p. 237

contra y 13 abstenciones. A pesar de las solicitudes, sobre todo del grupo Alianza Popular¹⁰³ para que la votación fuera artículo por artículo, Fernández Miranda logró que no se aceptara esa enmienda y que se votara la ley como unidad en una sola vez. Habían pasado apenas cinco meses desde que había sido votado y rechazado el proyecto de reforma diseñado por Carlos Arias Navarro y la diferencia esencial entre ambos momentos no había sido tanto el contenido de los proyectos ni de lealtades ideológicas, sino un alineamiento colectivo¹⁰⁴ que se debió a dos razones: la existencia de los grupos parlamentarios y a que la votación había sido nominal, mecanismo que elevaba el costo de un voto negativo.

El hecho de que los procuradores de las Cortes franquistas aprobaran la Ley para la Reforma Política, podría parecer un acto de suicidio político, sin embargo, tenían incentivos para aceptar el nuevo arreglo: su inclusión en el nuevo régimen¹⁰⁵, el visto bueno de un sector de la Iglesia Católica, que se declaraba partidaria de la democratización, así como el de los grandes industriales¹⁰⁶, una vez que se les aseguró que las bases del sistema capitalista no estaban en juego, y de la cúpula militar, a los que tranquilizaba la promesa de

¹⁰³ Alianza Popular fue fundada en octubre de 1976 y fue integrada inicialmente por Gonzalo Fernández de la Mora, Manuel Fraga, Licio de la Fuente, Laureano López Rodó, Cruz Martínez Esteruelas, Federico Silva Muñoz y Enrique Thomas de Carranza. Representaba el ala política de derecha. En 1989 se convirtió en el Partido Popular.

¹⁰⁴ Ignacio Sánchez Cuenca, *Op. Cit.*, p. 152

¹⁰⁵ En efecto, votar favorablemente la Ley para la Reforma Política, otorgaba la oportunidad a los procuradores de las Cortes franquistas de continuar en la escena política, empero, solamente una minoría de ellos ganaron escaños en las elecciones de 1977: según documenta Ignacio Sánchez Cuenca, sólo 37 de los 557 (7%) que obtuvieron escaños en el Congreso o en el Senado habían sido procuradores en la última legislatura franquista y 77 de ellos (14%) habían sido procuradores en alguna etapa de la dictadura franquista.

¹⁰⁶ Una de las estrategias del sector industrial para presionar al gobierno para que garantizara sus intereses, para lo cual es fundamental la estabilidad del Gobierno, fue la creación, en 1977, de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, que se consolidó entre 1979 y 1980 y que para 1982 representaba a 1, 300, 000 empresas (75% del empleo nacional).

que se les asegurarían sus puestos y de que no se legalizaría al Partido Comunista¹⁰⁷. Los artífices de la Ley para la Reforma Política entendieron que la forma de hacer que los procuradores votaran en su favor consistía en convencerlos, ganárselos y ponerles en frente un panorama en el que estuvieran incluidos y evitar cualquier dejo de humillación o desprecio; a fin de cuentas sabían que los procuradores nunca se habían opuesto a ningún gobierno, jamás habían controlado o limitado a alguno, por la sencilla razón de que siempre estuvieron controlados y manipulados por él; siempre habían votado tal cual les había indicado el dictador¹⁰⁸ y la forma más sencilla de no correr riesgos consistía en dejarse llevar por “el viento de la historia: si este viento era favorable, el procurador votaba que si, en caso contrario, votaba no”¹⁰⁹. Los procuradores de mayor edad resultaron ser los más reacios a votar en favor de la Ley para la Reforma Política, sin embargo, la antigüedad en las Cortes no jugó particularmente en favor del voto negativo. Los procuradores nacidos en Madrid tenían menor preferencia por la aprobación del proyecto que los nacidos en otras ciudades. Proporcionalmente, las mujeres miembros de las Cortes franquistas, eran más reacias a la aprobación del proyecto que los hombres, lo cual, siguiendo a Ignacio Sánchez Cuenca, puede resultar un tanto lógico, porque las pocas mujeres que ocupaban una curul en las Cortes habían sido cuidadosamente seleccionadas por su entrega y compromiso con el régimen franquista. Quienes habían sido ministros de Franco no votaron de manera contundente en contra de la ley¹¹⁰.

¹⁰⁷ José María Maravall y Julián Santamaría, “Transición política y consolidación de la democracia en España, José Félix Tezanos, Ramón Cotarelo y Andrés de Blas (eds.), *La Transición democrática española*, Madrid: Sistema, 1989, 954 p., pp. 187-188

¹⁰⁸ Pilar y Alfonso Fernández Miranda, *Op. Cit.*, p. 135

¹⁰⁹ Ignacio Sánchez Cuenca, *Op. Cit.*, p. 257

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 248

II.2.- Cortes bicamerales, con primacía del Congreso sobre el Senado

El artículo 66 de la Constitución Española de 1978 sustenta que las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado, que se encargan del ejercicio de la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno, entre otras atribuciones, con periodos de funciones de 4 años y en donde el Senado es la Cámara de representación territorial.

En la historia política de España¹¹¹ ha habido tres experiencias con Cortes unicamerales: la Constitución de Cádiz, 1812 (art. 27); la de la Segunda República Española, 1931 (art. 51); y la Ley de Cortes de 1942 (art. 1), durante la dictadura franquista. A su vez, Cortes bicamerales ha habido 6: (incluida la hoy vigente): con el Estatuto Real de 1834 (art. 2); en la Constitución de 1837 (art. 13); en la de 1845 (art. 13); en la de 1869 (art. 38); con la de 1876 (art. 19) y con la Ley para la Reforma Política (art. 2.1) de 1976, retomada por la Constitución de 1978. Podemos tomar el ejemplo de dos de ellas, la de 1876 y la de 1931: la primera (bicameral) había sido parte del régimen constitucional que más tiempo había durado en la historia española y de la que se tenía el recuerdo de estabilidad. La segunda, la de 1931, había terminado en el levantamiento militar que dio origen a la guerra civil y que en la memoria colectiva de los españoles se tenía como desastrosa y en la que habían dominado las imposiciones y los excesos.

¹¹¹ Si bien la primera Constitución Española como tal es la de 1812, su preludio data de 1344, con el “Ordenamiento de Casa y Corte”. Cabe destacar que en ese siglo, el XIV, las Cortes en la península comenzaron a emplear los pactos corporativos o feudales como respaldo a manera de exigencia de responsabilidad al rey (si éste incumplía el juramento prestado, incurría en tiranía y ahí cesaba la obligación de obedecerle) y a intervenir cada vez más en los procesos de reformas. Si rastreamos en el tiempo las Asambleas Parlamentarias en Iberia, la primera fue establecida en León en 1118 (las cuales anteceden en casi un siglo a las de Reino Unido y Francia) y más tarde podemos ver el surgimiento de las de Cataluña (1218), Aragón (1247), Portugal (1254), Valencia (1283) y Navarra (1328). Ya como Cortes de la Monarquía Española, la primera es la de Toledo, de 1480, aunque hay que recordar que durante la Edad Moderna (siglo XV a XVIII) se recurrió escasamente a reunir las, por ejemplo, en todo el siglo XVI no fueron convocadas.

Una de las ideas del bicameralismo es: en sociedades que por principio no son igualitarias, que la Cámara alta sea la reunión de una asamblea aristocrática y funcione como espacio de representación de un sector privilegiado de la sociedad (como en Reino Unido en el siglo XVIII o la Asamblea de Pares en Francia en el siglo XIX). Otro supuesto bajo el que se separa el Parlamento en dos, es para que la segunda Cámara funcione como elemento moderador de la primera (como en el caso de la V República Francesa) o simplemente como cámara de segunda lectura bajo el principio de que “dos ojos ven más que uno” y de que puede servir para evitar la toma de decisiones apresuradas. La otra es para los Estados federados (como Estados Unidos) o unitarios descentralizados (por ejemplo, la IV República Italiana), en donde, mientras la Cámara baja representa a los individuos, la alta lo hace con los territorios¹¹²; en condiciones óptimas, en el bicameralismo de Estados federados, ambas cámaras deben de tener el mismo poder, aunque diferentes funciones. Siempre que haya desigualdad entre las Cámaras, la más débil será la Alta, a pesar de que, en sus orígenes, era ésta la más poderosa¹¹³. Una cuarta función de la segunda Cámara es para la representación corporativa, ya sea de asociaciones religiosas, empresarios, comerciantes y demás.

La declaración de que en España se establecerían unas Cortes bicamerales, una vez abolidas las unicamerales franquistas, quedó establecido en la Ley para la Reforma Política. Desde ahí se puede notar cierta supremacía del Congreso de los Diputados sobre el Senado: en el artículo 2, en donde queda establecido que la iniciativa de reforma constitucional corresponde al Congreso y al Gobierno, no al Senado; en el 3º, segunda disposición, en

¹¹² Jorge de Esteban y Pedro González Trevijano, “IX El poder parlamentario”, en *Curso de Derecho Constitucional Español III*, Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho/Universidad Complutense de Madrid, 1994, pp. 396-397

¹¹³ Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, trad. de Roberto Reyes Mazzoni, 5ª reimp. de la 3ª ed., México: FCE, 2012, 246 p., p. 198

donde se declara que el Senado deliberará sobre el texto previamente aprobado por el Congreso y en el artículo 4º, que manifiesta que si en la aprobación de leyes ordinarias llegara a haber la necesidad de formar una Comisión Mixta (Congreso y Senado) y ésta no llegara a un acuerdo, el Gobierno podría solicitar al Congreso que resuelva definitivamente por mayoría absoluta de sus miembros¹¹⁴.

En la Constitución de 1978 se acentuaron las diferencias entre el Congreso de Diputados y la Cámara de Senadores. A la primera se le atribuyeron funciones normativas, como sancionar el carácter orgánico de una ley y la convalidación de los Decretos Leyes, y de control político: el Gobierno sólo responde solidariamente de su gestión al Congreso de los Diputados, la cuestión de confianza sólo se presenta ante el Congreso y la moción de censura sólo la instala el Congreso, de las que no disfruta el Senado, además de otras prerrogativas como la iniciativa de elaboración de Estatutos de Autonomía y cierta preferencia a la hora de tramitar y aprobar los Presupuestos Generales del Estado¹¹⁵.

El bicameralismo se reestableció en España a partir de 1977 sin mayores reticencias para satisfacer a dos diferentes fracciones políticas, cada una con intenciones, no sólo diferentes, sino hasta contrapuestas: por un lado a los partidos nacionalistas y de izquierda, que veían una necesidad imperiosa de reordenar la distribución territorial del poder¹¹⁶, frente al inminente fracaso de la extrema centralización durante la dictadura franquista, para que las regiones (hoy Comunidades Autónomas) tuvieran representación como tal; por el otro lado, para satisfacer el deseo de la derecha de que hubiera una segunda Cámara

¹¹⁴ Ley para la Reforma Política, en Boletín Oficial del Estado, #4, 5 de enero de 1977.

¹¹⁵ Jorge de Esteban y Pedro González Trevijano, “IX El poder parlamentario”, en *Curso de Derecho Constitucional Español III*, Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho/Universidad Complutense de Madrid, 1994, p. 401

¹¹⁶ Vicente Antonio Sanjurjo Rivo, *Descentralización territorial y bicameralismo: un estudio comparado de las experiencias constituyentes española e italiana* (tesis de doctorado), Santiago de Compostela: Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela, 2002, p. 8.

que frenara propuestas del Congreso que podían poner en peligro la estabilidad política nacional¹¹⁷. Autores como Enrique Álvarez Conde consideran que el Senado fue una moneda de cambio dentro de las negociaciones del arreglo político en la España de la segunda mitad de los 70 y que su consideración como Cámara de representación territorial era, desde el principio, “una mera ficción constitucional”¹¹⁸.

En la práctica el Senado no cumple ni la función de ser freno al Congreso de los Diputados, ni la de representar a los territorios y contribuir a la consolidación de una descentralización que resolviera el complejo problema de las nacionalidades históricas¹¹⁹, ni tampoco el freno a posibles excesos del Congreso, aunque en primera instancia pareció satisfacer a ambos, lo cual permitió que, en torno a este tema, no hubiera mayores embrollos durante el proceso constituyente. Respecto al tema del modelo territorial español, quizá el principal rezago del Senado, cabe mencionar que se trata de uno de los asuntos históricos más conflictivos para España, que, para evitar rispideces a lo largo de las negociaciones tras la muerte de Franco, acabó en un artículo octavo muy ambiguo dentro de la Constitución y se conformó como una mezcla de federalismo alemán, regionalismo italiano y español (Segunda República), con un confederalismo fiscal para dos de las

¹¹⁷ Jorge de Esteban y Pedro González Trevijano, “IX El poder parlamentario”, en *Curso de Derecho Constitucional Español III*, Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho/Universidad Complutense, 1994, p. 400

¹¹⁸ Enrique Álvarez Conde, *Curso de Derecho Constitucional*, 2 vol., Vol. II Los Órganos Constitucionales y El Estado Autonomo, 1ª reimp. de la 6ª ed., Madrid: Tecnos, 2009, p. 84

¹¹⁹ Vicente Antonio Sanjurjo Rivo, en su tesis doctoral, hace resaltar el hecho de que tanto socialistas como comunistas hicieran suya la lucha de los nacionalistas y pelearan por la descentralización del Estado, sin que fuera uno de sus principios. En principio podría parecer raro que la izquierda propugnara el cambio de organización territorial cuando durante la dictadura sus prioridades habían sido otras, empero, la segunda mitad de los 70 parecía un buen momento para redefinir posiciones y aliarse con grupos que a la larga podrían contribuir con triunfos electorales y apoyos parlamentarios.

regiones autónomas: País Vasco y Navarra¹²⁰, con miras a que en legislaciones secundarias se resolviera concretamente el régimen bajo el que iban a operar las regiones. Tras la entrada en vigor de la Constitución se acordaron dos vías de acceso al estatus de autonomía para las regiones: uno dirigido a las nacionalidades históricas (Galicia, País Vasco y Cataluña) y otra¹²¹ para el resto de las regiones, que tendrían un grado menor de autonomía. Pronto, además de las tres consideradas nacionalidades históricas, otras regiones pretendieron acceder por la vía rápida, lo que derivó en que UCD y PSOE acordaran que sólo Andalucía lo haría y de ahí en adelante sólo habría la vía lenta para obtener la categoría de Comunidad Autónoma. A pesar de que Galicia, País Vasco y Cataluña obtuvieron su estatus de autonomía a través del mismo procedimiento, el régimen fiscal de País Vasco y el de Cataluña son diferentes, lo que ha causado serios problemas, además de que ambas comunidades se oponen a situarse en un plano de igualdad respecto de las demás Comunidades Autónomas. Tras la puesta en marcha del estado autonómico se presentaron problemas como la conflictividad de relaciones intergubernamentales, financiación de la autonomía, inadaptación de la administración central del Estado a las exigencias del proceso de descentralización y una debilidad de los gobiernos locales¹²².

La salvaguarda de la unidad nacional era una prioridad para amplios sectores de la sociedad española desde principios del siglo XIX cuando se debatía el contenido de la Constitución de Cádiz y se le temía a la idea del federalismo (perfectamente funcional en Estados con las características de España), por lo que buscó la promoción de contenidos

¹²⁰ Francesc Morata, "El estado de las autonomías", en Manuel Alcántara y Antonia Martínez (eds), *Política y Gobierno de España*, Valencia: Tirant lo Blanch, 1997, 467 p., p. 121

¹²¹ La principal diferencia entre la primera y la segunda vía de acceso a la categoría de Comunidad Autónoma es que la primera otorga el status de por vida, mientras que la segunda se debe renegociar cada 5 años con el parlamento y que tiene menos competencias que la diseñada para las nacionalidades históricas.

¹²² Francesc Morata, *Op. Cit.*, p. 125

imprecisos respecto a la descentralización del Estado a la hora de elaborar la nueva Constitución; claramente no apostaría por un Senado que representara fielmente a las regiones, sino que trataría de establecer uno que en realidad funcionara como Cámara de segunda lectura, reflexión o enfriamiento¹²³. A diferencia de Gran Bretaña, en donde las fuerzas que propugnan por la desintegración (Escocia, Gales e Irlanda del Norte) tienen poca densidad democrática y alcanzan una mínima fragmentación en la Cámara de los Comunes, sin amenazar siquiera con una mínima fragmentación, en España las tensiones regionalistas y abiertamente independentistas se ubican en zonas de alta densidad democrática y podrían ser un factor importante para generar desequilibrios en la Cámara que los represente¹²⁴. La Cámara alta era, además, un buen mecanismo para que la clase política franquista no se quedara sin espacio en la toma de decisiones, pero que tampoco quedaran cínicamente en la primera fila; ese era parte del arreglo que hizo Adolfo Suárez con las Cortes franquistas: dar paso a elecciones libres bajo sufragio universal, en el que muy probablemente muchos de ellos quedarían fuera del protagonismo parlamentario, pero con la posibilidad de entrar a otros espacios, como el Senado; para la primera Legislatura el rey pudo elegir a una quinta parte de los Senadores, lo cual estaba asentado en la Ley para la Reforma Política y que ya no fue contemplado en la Constitución.

Un Senado con las mismas funciones y el mismo poder que el Congreso, haría más lento el ejercicio legislativo y dificultaría la reacción eficiente ante una emergencia; a pesar de que uno de los elementos de un sistema democrático es el pluralismo, tras la muerte de Franco, en España se ponderaba la inquietud de asegurar la certidumbre y la eficacia, no ya bajo la dinámica de la dictadura, sino dentro de un régimen de libertades públicas que

¹²³ Vicente Antonio Sanjurjo Rivo, *Op. Cit.*, p. 10

¹²⁴ Pilar y Alfonso Fernández Miranda, *Op. Cit.*, pp. 269-274

cumpliera con los elementos democráticos de las naciones occidentales, pero siempre con la estabilidad como primacía. Si la apuesta era la certidumbre y si el recuerdo del Parlamento de la Segunda República (unicamerales) era ya de por sí negativo por el excesivo fraccionamiento entre las fuerzas políticas, era claro que los diseñadores del nuevo régimen, no incorporarían un elemento de dispersión del poder, como es un Senado fuerte; se apostaría por que fuera una sola Cámara en la que se dirimieran los conflictos y, además, que en ella hubiera grandes mayorías que evitaran la inestabilidad legislativa.

El establecimiento del Senado con las características de las que hablé es, entonces, uno de los primeros mecanismos que quedaron resueltos durante la renegociación de las reglas del juego tras la muerte de Franco, como parte de la búsqueda de estabilidad política en España. El segundo elemento con ese objetivo es el sistema electoral para el Congreso y sobre ello versa el siguiente apartado. Cabe destacar que no será analizado el sistema electoral del Senado ya que, por las razones expuestas, al no ser un organismo con peso político, lo que pasara en ese Senado debilitado, no sería amenaza de inestabilidad para la toma de decisiones. Cabe decir que el sistema electoral del Senado es diferente al del Congreso de los Diputados: en la Cámara Alta se elige a partir de un sistema mayoritario con listas abiertas y desbloqueadas, lo cual otorga al elector mucha mayor libertad de elección.

II.3.- El sistema electoral

En este apartado expongo el sistema electoral, como parte del diseño institucional del régimen surgido tras la muerte de Franco, que ha regido los procesos electorales y la operacionalización para la conformación del Congreso y del Senado desde 1977 hasta

nuestros días. Se podrá identificar su descripción, justificación y contexto dentro del que fue elaborado.

La apuesta por la formación de mayorías en el Congreso español quedó plasmada, en un primer momento, en la Ley para la Reforma Política, a través de un sistema electoral proporcional con una serie de correctivos para evitar la sobre fragmentación en el Congreso; entre ellos, el establecimiento de las provincias como circunscripciones electorales, con un número mínimo de diputados para cada una, un número fijo de 350 diputados y, el anuncio, de que se establecerían mínimos para poder entrar al reparto de escaños¹²⁵. Durante las negociaciones previas a la votación de la Ley para la Reforma Política, el tema al que se le puso más énfasis fue al de las reglas electorales que normarían las siguientes elecciones y que quedarían establecidas en las disposiciones transitorias del proyecto. El grupo de Alianza Popular deseaba imponer su criterio en la adopción de un sistema electoral mayoritario en distritos uninominales, pero el acuerdo resultó en un sistema proporcional con correctivos que, en ciertas circunscripciones, las más pequeñas y rurales, las favoritas de Alianza Popular, por ser las más conservadoras, funcionaría muy parecido a uno mayoritario. Cuando un sistema de representación proporcional se aplica en distritos pequeños, los partidos con menos fuerza y con electorado disperso quedan eliminados y conforme más se acerca un sistema de representación proporcional a sus formas más puras, tanto menos tendrá que ver el sistema electoral, como causa, en la existencia o inexistencia de cualquier partido¹²⁶. Ejemplificaré con el caso de Soria, el cual será empleado regularmente a lo largo de este capítulo. En Soria, según el censo de 1971, había poco menos de 74 mil habitantes, por lo cual sólo le correspondían los dos diputados

¹²⁵ Ley para la Reforma Política, en *Boletín Oficial del Estado*, #4, 5 de enero de 1977

¹²⁶ Giovanni Sartori, *Op. Cit.*, p. 56

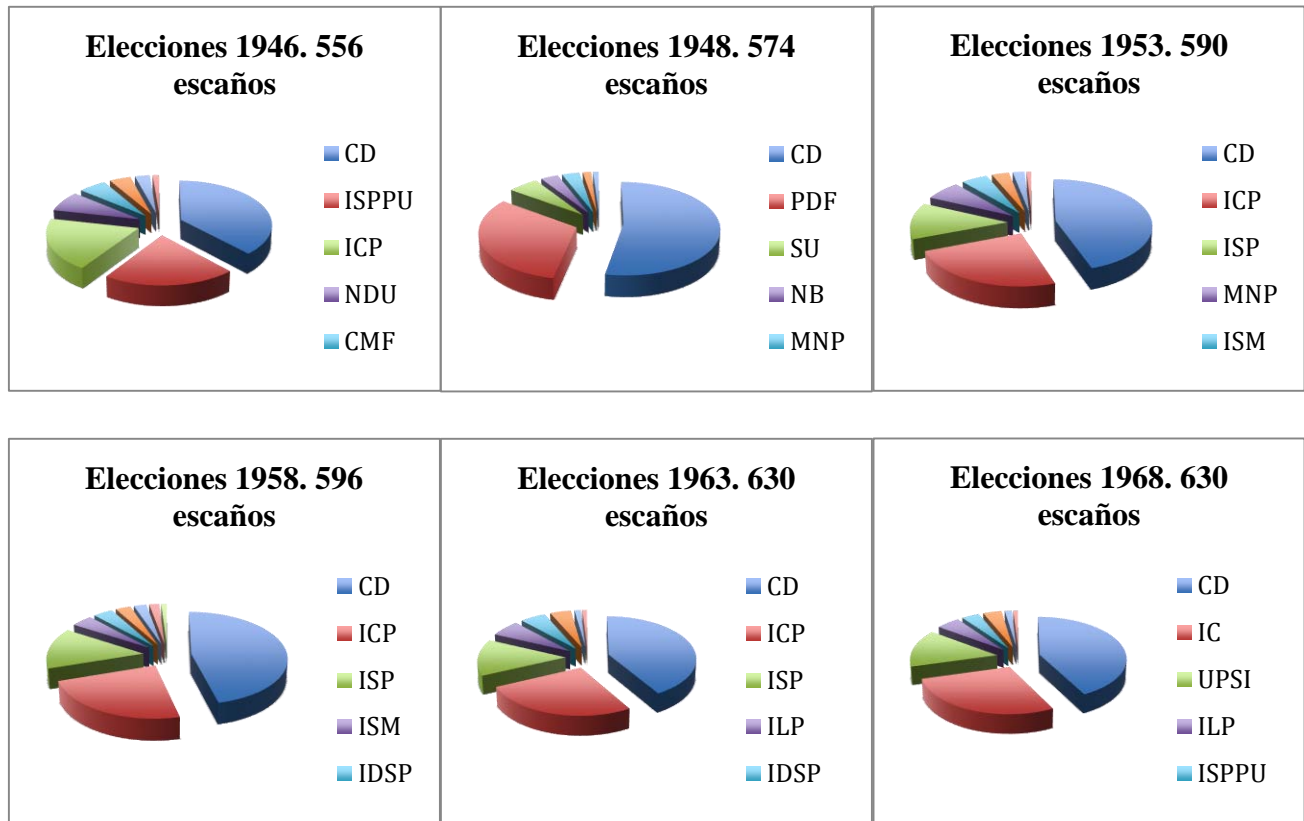
base establecidos, por lo que se convertía en una circunscripción binominal, en donde el mecanismo de reparto de esos dos escaños funcionaría (y sigue funcionando) casi igual que si fuera un distrito uninominal dentro de un sistema mayoritario. El sistema electoral estuvo diseñado de esa forma debido a tres factores: el deseo de un amplio grupo de políticos de asegurar su triunfo en las siguientes elecciones y por lo cual presionaban por una configuración del sistema electoral alejada de los principios proporcionales, sumado a los temores de los que hablé en el primer capítulo sobre la fragmentación excesiva de los Congresos de Repúblicas de los años 30, aunado a dos casos de regímenes surgidos tras el fin de la Segunda Guerra Mundial: Francia (1946-1958) e Italia (desde 1947), para los que se había diseñado un sistema proporcional que favorecía la sobre-fragmentación en el Parlamento y no permitía la formación de una gran mayoría que contribuyera con la estabilidad y la gobernabilidad. En Italia entre 1946 y 1976 se habían sucedido ocho presidentes de la República¹²⁷ y, entre 1945 y 1976, diecinueve presidentes de Gobierno¹²⁸. A su vez, en Francia habían ocupado el cargo de Primer Ministro veintiún personas¹²⁹ entre 1947 y 1958, mientras que presidentes había habido 2: Vincent Auriol y René Coty. A continuación la conformación de los congresos italiano y francés tras el fin de la Segunda Guerra Mundial.

¹²⁷ Presidentes de la República Italiana: Alcide De Gasperi, Enrico De Nicola, Luigi Einaudi, Giovanni Gronchi, Antonio Segni, Cesare Merzagora, Giuseppe Saragat y Giovanni Leone

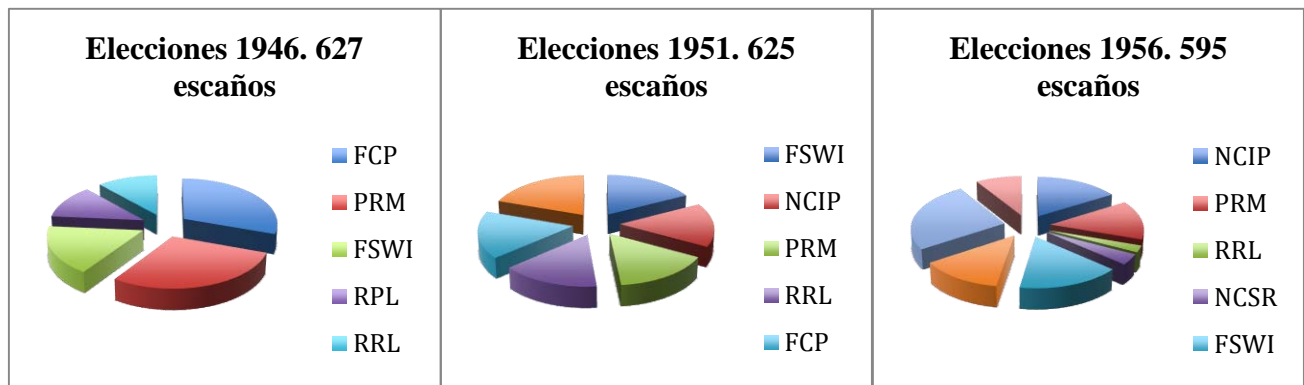
¹²⁸ Presidentes del Gobierno Italiano: Alcide De Gasperi, Giuseppe Pella, Amintore Fanfani, Mario Scelba, Antonio Segni, Adone Zoli, A. Fanfani, A. Segni, Fernando Tambroni, A. Fanfani, Giovanni Leone, Aldo Moro, G. Leone, Mariano Rumor, Emilio Colombo, Giulio Andreotti, M. Rumor, A. Moro y G. Andreotti.

¹²⁹ Primer Ministros Franceses: Paul Ramadier, Robert Schuman, André Marie, Robert Schuman, Henri Queuille, Georges Bidault, Henri Queuille, René Plevén, Henri Queuille, René Plevén, Edgar Faure, Antoine Pinay, René Mayer, Joseph Laniel, Pierre Mendès-France, Edgar Faure, Guy Mollet, Maurice Bourgès-Maunoury, Félix Gaillard, Pierre Pflimlin y Charles de Gaulle.

Italia



Cuarta República Francesa



(Elaboración propia a partir de resultados oficiales de las elecciones)

La república Italiana se mantendría bajo esa dinámica hasta 1993, a pesar de la debilidad de los gobiernos y la dinámica en el Parlamento que dificultaba el ejercicio legislativo. En Francia hubo un factor, aunado a la excesiva fragmentación de la Asamblea Nacional y a la caída frecuente de los gobiernos, que detonó el final de la Cuarta República: la descolonización de Argelia. En 1958 el general Charles de Gaulle, condicionó su puesto como Primer Ministro a la redacción de una nueva Constitución, la cual fue aprobada en octubre de ese año con lo que dio inicio la Quinta República Francesa, que adaptó un sistema en el que, dependiendo de las circunstancias, el presidente puede fungir más como jefe del Estado o como Primer Ministro, y configuró un sistema electoral en el que rápidamente se formó una mayoría absoluta que facilitó el ejercicio legislativo.

Frente a estos antecedentes y a la primera configuración del sistema electoral español que estaba por votarse en las Cortes Franquistas, dentro de la Ley para la Reforma Política, hubo una serie de comentarios a finales de 1976 que valdría la pena mencionar, antes de seguir adelante con la descripción de las características del modelo de traducción de votos a escaños. A mediados de noviembre de 1976, al mismo tiempo que se votaba la Ley para la Reforma Política en las Cortes, se llevó a cabo en Madrid el “Congreso sobre Ley Electoral y Consecuencias Políticas”, organizado por el Centro de Investigación y Técnicas Políticas (CITEP)¹³⁰ al que asistieron, como ponentes, destacados investigadores

¹³⁰ El Centro de Investigación y Técnicas Políticas había sido fundado apenas un mes antes del “Congreso sobre Ley Electoral y Consecuencias Políticas”, en octubre de 1976, con el “propósito de promover y acelerar el proceso dinámico hacia la democracia”. Entre los promotores estaban Alejandro Muñoz Alonso (catedrático de Opinión Pública en la Universidad Complutense y, más tarde, senador por el PP), Ciriaco de Vicente (abogado, economista y miembro del PSOE), Segismundo Crespo (quien en 1982 se volvió subsecretario de Trabajo y Seguridad Social, en el primer gobierno del PSOE), José Manuel Arija (uno de los fundadores del diario *Cambio 16* y militante del Frente de Liberación Popular durante la dictadura franquista), Luis Larroque (miembro de la Junta Democrática), Enrique Miret Magdalena (teólogo, fundador y presidente del movimiento Asociación de jóvenes cristianos), entre otros.

tanto españoles como extranjeros, entre ellos, Maurice Duverger, Dieter Nohlen, José Antonio González Casanova, Pedro de Vega, Carlos Ollero, Henri Lefebvre, Manuel Jiménez de Praga y Enrique Tierno Galván. En ese Congreso se discutió sobre el sistema electoral que más convendría a España. Las notas de ese congreso muestran algunas consideraciones que se colocaban sobre la mesa por parte de destacados autores en torno al sistema electoral, que estaba dando su primer paso hacia la consolidación, pero que aún podía ser matizado.

Un planteamiento generalizado a lo largo de dicho congreso, fue que la estabilidad política dependía de múltiples factores y que un determinado sistema electoral no tendría necesariamente que llevar a una específica dinámica en el Congreso, aunque existían ejemplos empíricos a partir de los que se podían plantear tendencias hacia la atomización en sistemas proporcionales. Además, se hizo énfasis en que todos los partidos debían de participar en las contiendas electorales y, al mismo tiempo, se realizaron propuestas sobre los elementos que debería contener el sistema español para que funcionara lo mejor posible, dentro de un panorama estable.

Por ejemplo, Dieter Nohlen sostuvo que los porcentajes mínimos, por sí mismos, no hacían al sistema parecer uno mayoritario, ya que eso dependía de la estructura y número de partidos¹³¹, que el sistema electoral no es causa decisiva del destino político de un país, sino un factor más entre los que influyen en la vida política, –aunque en algunas circunstancias haya que atribuirle gran importancia–, que el sistema proporcional es compatible con la necesaria estabilidad política y que no implica necesariamente una multiplicidad de partidos representados en el parlamento. Nohlen ejemplificaba con el caso de Alemania, en donde las alianzas juegan un papel clave cuando no se logra juntar una

¹³¹ Dieter Nohlen, apud. “Conclusiones sobre el Congreso de Ley Electoral”, en *Pueblo*, 20/11/1976

mayoría de un solo partido. Agregó que con correctores fuertes el sistema proporcional podía convertirse prácticamente en mayoritario¹³².

Emilio de Miguel, explicó que el sistema electoral no determina el alcance democrático de un régimen; que tanto el sistema mayoritario como el proporcional, no reflejan, sino que manipulan y transforman los votos. Sostuvo, por otro lado, que para garantizar la libertad y el respeto de las minorías frente a la prepotencia de las masas se depende de otros factores (además del sistema electoral) y que un Gobierno eficaz puede garantizar los derechos de las minorías con más seguridad que uno inestable. Alertaba, además, de la atomización y la inseguridad política en la que se podía caer en un sistema proporcional debido al excesivo número de partidos que pueden llegar a estar simultáneamente representados en el Congreso¹³³, asunto en el que también ahondó Maurice Duverger, para lo cual propuso a España un sistema proporcional con correctivos¹³⁴. Aunado a lo anterior, el reconocido profesor francés, introdujo en la discusión más variables que a él le parecían fundamentales a la hora de debatir sobre el sistema electoral: para que hubiera sufragio universal, no bastaba con que todos los ciudadanos pudieran votar, sino que hacía falta también igualdad de propaganda (no todos los partidos tenían el mismo financiamiento ni las facilidades para exponer sus propuestas y conseguir votantes) y que todos los partidos debían de tener el derecho a constituirse y presentar candidatos, en obvia alusión a la negativa del Gobierno de Suárez de legalizar al Partido Comunista, y sostuvo que “impedir un solo partido querría decir falsificar el

¹³² Dieter Nohlen, “El sistema proporcional es compatible con la necesaria estabilidad política”, en *Ya*, 18/11/1976, p. 15

¹³³ Emilio de Miguel, “A modo de introducción”, en *Arriba*, 18 de noviembre de 1976, pp. 6-7

¹³⁴ Maurice Duverger, *apud.* José Luis Sanz, “Maurice Duverger propugna el sistema electoral proporcional” en *Informaciones*, 18/11/1976, p. 4

sufragio de los ciudadanos”¹³⁵, exigencia que también hizo suya Dieter Nohlen, quien además propuso aumentar el número de diputados de 350 a 500¹³⁶.

Quizá quepa aquí recordar que en los sistemas mayoritarios hay circunscripciones uninominales, en donde hay un solo escaño a repartir por distrito por el que compite un candidato por partido; el ganador se queda con el escaño y los perdedores no obtienen nada. En uno proporcional, por cada circunscripción (plurinominales, de preferencia de más de 9 escaños) cada partido presenta una lista y, dependiendo de los resultados, de cada una salen diputados, de tal forma que no sólo obtiene representación el partido más votado. Los primeros, los mayoritarios, facilitan la personalización del voto y la formación de grandes partidos que, se entiende generalmente, garantizan estabilidad del gobierno; en ellos las minorías no suelen alcanzar representación, ya que si sus candidatos no ganan las elecciones en las circunscripciones por las que compiten, independientemente del porcentaje obtenido, no alcanzan una curul en el Parlamento. Es el sistema del mundo anglosajón: Inglaterra, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, entre otros¹³⁷. En los proporcionales pareciera que el reparto es más justo porque hay una relación proporcional entre los votos de los partidos y los escaños que obtienen sus candidatos. Sobre ellos se ha dicho que pueden causar inestabilidad, argumento que fue cuestionado por algunos de los ponentes del Congreso citado en el párrafo anterior, y que también ha sido puesto en duda por Arendt Lijphart¹³⁸ y J.R. Montero¹³⁹. Hasta ahora podríamos suponer que “no hay

¹³⁵ Maurice Duverger, apud. “Conclusiones sobre el Congreso de Ley Electoral”, en *Pueblo*, 20/11/1976

¹³⁶ Dieter Nohlen, apud. José Ramón Sanz, “Discrepancias Ollero-Duverger con Tierno Galván, al analizar la Reforma Política”, en *Pueblo*, 19/11/1976

¹³⁷ Ramón Soriano y Carlos Alarcón, “Las elecciones en España: ¿votos iguales y libres?”, en *Revista de Estudios Políticos*, no. 114, 2001, p. 116

¹³⁸ Arendt Lijphart, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p. 200

sistema mejor o peor, porque todos los sistemas electorales tienen sus ventajas e inconvenientes”¹⁴⁰, aunque hay quienes consideran que el sistema adoptado en España recoge los fallos de ambos sistemas (mayoritario y proporcional) y ninguna de sus ventajas¹⁴¹.

El porcentaje mínimo hace que los partidos con menos votos se queden fuera, mismos que podrían alcanzar un escaño si el reparto fuera estrictamente proporcional; correctivo que hace que ese sistema tenga una desviación hacia uno mayoritario. Lo que Dieter Nohlen y otros autores hacían resaltar con sus intervenciones en el Congreso sobre Ley Electoral y Consecuencias Políticas, era que había otros factores que condicionan el reparto proporcional, como podrían ser la disciplina partidista, el arraigo del partido en cada circunscripción y la cantidad de partidos que están compitiendo, y que la cuota mínima, por sí misma, no hacía que el sistema se hiciera mayoritario, aunque si es uno de los correctivos que restan proporcionalidad.

Lo estipulado por la Ley para la Reforma Política para la celebración de las primeras elecciones generales libres tras el fin de la dictadura, sería reforzado con reglas precisas asentadas en el Decreto Ley 20/1977 del 18 marzo de 1977. En él, se definieron algunos asuntos importantes, como que no podían ser elegibles todas aquellas personas que “por su función o vocación han de ser ajenos a toda contienda política de partido, como es el caso de las Fuerzas Armadas y de las carreras Judicial y Fiscal [...] las más altas y

¹³⁹ J.R. Montero, “Parlamento, estabilidad política y estabilidad gubernamental”, en *Revista de las Cortes Generales*, no. 4, 1985, pp. 64-65

¹⁴⁰ Ramón Soriano y Carlos Alarcón, *Op. Cit.*, p. 117

¹⁴¹ J. R. Montero y R. Gunther, “Sistemas cerrados y listas abiertas: sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España”, en *La reforma del régimen electoral*, #49, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 29, *apud.* Ramón Soriano y Carlos Alarcón, p. 119

permanentes Magistraturas del Estado”¹⁴², entre algunos otros, como los ministros del Gobierno, subsecretarios, directores generales de la Administración Pública, etcétera. Además, establecía como mínimo 2 diputados por provincia, para “suavizar en alguna medida los efectos de nuestra irregular demografía” y para “atender a un mayor equilibrio territorial en la representación”. Por otra parte, se daba a conocer que las listas de candidaturas serían bloqueadas (no se puede alterar el orden de los candidatos) y cerradas (imposibilita a los electores a incorporar o excluir candidatos de la lista), lo que podríamos pensar que fue hecho para fortalecer la funcionalidad y el prestigio de los partidos políticos durante la transición política¹⁴³. Que la traducción de votos a escaños se haría bajo la regla *D’Hondt* (que explico más adelante), y que habría una cuota mínima de 3% de los votos para tener derecho al reparto de escaños, lo cual, en conjunto, –reconoce literalmente el Decreto Ley– “supone un poderoso corrector del excesivo fraccionamiento de las representaciones parlamentarias” que, sin embargo, resulta ser el elemento que menor efecto correctivo tiene sobre la proporcionalidad.

Como varios autores han hecho notar, parece que se trataba de una clara apuesta por un sistema que, aunque se llamaba proporcional, tenía una serie de correctivos que lo hacían distar de dicha característica; un entramado institucional, calculado por el Gobierno de Suárez para incrementar las posibilidades de éxito electoral para sus candidaturas¹⁴⁴, alejado de un marco de consenso en su discusión, impuesto por el Gobierno, que tendría el efecto de sobre-representar las provincias despobladas e infra-representar a las pobladas¹⁴⁵, lo cual ocurre al haberse elegido como circunscripciones a las provincias (muy disparejas

¹⁴² Real Decreto Ley, en el *Boletín Oficial del Estado*, #70, 23 de marzo de 1977, p. 6585

¹⁴³ Ramón Soriano y Carlos Alarcón, *Op. Cit.*, p. 123

¹⁴⁴ Ismael Campos, “El sistema electoral”, en Manuel Alcántara y Antonia Martínez (eds.), *Op. Cit.*, pp. 229-258

¹⁴⁵ Roberto Blanco Valdés, *La Constitución de 1978*, 2ª ed., Madrid: Alianza, 2011, 351 p., p. 126

en cantidad de población), en donde algunas demasiado pequeñas obtienen proporcionalmente muchos más espacios de representación que las más pobladas, y al haber determinado el número de diputados en 350. De ampliarse las dimensiones de la Cámara de Diputados¹⁴⁶ habría un efecto de corrección en la proporcionalidad, de tal forma que las provincias más pobladas tendrían más diputados y, por ende, una brecha proporcional menor con las provincias menos pobladas. Voces como la de Giovanni Sartori alertan a los países jóvenes con sistemas de partidos aún no estructurado (como era el caso de España en la segunda mitad de los años 70) de que adoptar un sistema electoral de representación proporcional implicaría una auto imposición de condiciones poco favorables para superar la atomización partidista y lograr una consolidación aunque, coincide con otros, los métodos proporcionales, por sí mismos, no tienen efectos de multiplicación o fragmentación, sino de reflejo, de transparencia, de las dinámicas de fuerzas pre-existentes a la instalación de dicho sistema¹⁴⁷.

El sistema electoral español establecido en la Ley para la Reforma Política y ampliado con el Decreto Ley de marzo de 1977, con miras a establecer mayorías en el Congreso, establece a las provincias¹⁴⁸ como circunscripciones y se establece el número de diputados que corresponden a cada una, dependiendo de la cantidad de electores que

¹⁴⁶ Un aumento en los espacios del Congreso que fije el número de diputados en 400 se puede hacer con una reforma electoral, ya que la Constitución de 1978 contempla un espectro de 300 a 400 diputados, de querer ampliarse aún más, sería necesaria una reforma constitucional.

¹⁴⁷ Giovanni Sartori, “La influencia de los sistemas electorales”, en *Estudios Públicos*, Centro de Estudios Políticos, no. 17, 1985, pp. 5-6

¹⁴⁸ En España existen 50 provincias, entre las que hay que repartir 350 diputados, dependiendo de la cantidad de población de cada una. Con base en el último censo, a la de Madrid le corresponden 36 diputados; a Barcelona 31; 16 a Valencia; 12 respectivamente a Alicante y Sevilla; 10 para Málaga y Murcia; 8 a Cádiz, Vizcaya, La Coruña, Baleares, Las Palmas y Asturias; 7 a Tenerife, Zaragoza, Pontevedra y Gradada; 6 a Tarragona, Córdoba, Génova, Guipúzcoa, Toledo, Almería, Badajoz y Jaen; 5 a Navarra, Castellón, Cantabria, Valladolid, Ciudad Real, Huelva y León; 4 para Lérica, Cáceres, Albacete, Burgos, Salamanca, Lugo, Orense, La Rioja y Álava; 3 a Guadalajara, Huesca, Cuenca, Zamora, Ávila, Palencia, Segovia y Teruel; 2 a Soria y 1 para Ceuta y Melilla.

tengan, aunque hay un número mínimo de 2 diputados por provincia (a excepción de Ceuta y Melilla, en donde el mínimo es de 1 diputado). En el reparto de escaños por provincia, en España a cada una le corresponden, en promedio, 6 escaños, lo que constituye una de los más bajos de Europa. Por ejemplo, si tomamos la provincia de Madrid que tiene unos 6.5 millones de personas, le corresponden 36 diputados, mientras que a Soria, en donde habitan poco menos de 95 mil personas (una de las menos pobladas), le correspondería medio escaño, pero por el mínimo provincial estipulado por la ley, le tocan 2 diputados. Una vez que se efectúan las votaciones, el reparto se hace de la siguiente manera (con base en el sistema *D'Hondt*)¹⁴⁹: primero se eliminan todos aquellos conjuntos de candidatos presentadas por cada partido que no reúnan un mínimo de 3% de las votaciones. A continuación, en una columna, se ordenan de mayor a menor las cifras de votos obtenidas por las candidaturas y el número de votos obtenidos se divide entre cada candidatura hasta que se complete la cantidad de escaños correspondientes a la circunscripción; los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente.

Por ejemplo: a una provincia (circunscripción) le corresponden 5 diputados y se obtienen 337, 327 votos válidos, distribuidos de la siguiente manera: 131, 618 (39.29%) al partido A; 115, 837 (34.58%) al B; 62, 073 (18.53%) al C; 11, 035 (3.29%) al D; 2, 577

¹⁴⁹ El sistema D'Hondt es una fórmula creada por Víctor D'Hondt en el siglo XIX y es utilizado también en Austria, Bulgaria, Bélgica, Croacia, Eslovenia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda del Norte, Países Bajos, Polonia, República Checa, Portugal, Suiza, Argentina, Chile y otros. Existen otros dos fórmulas, para sistemas proporcionales, como el *Sainte Lague*, que divide entre números impares los votos de cada lista y pareciera tener resultados más proporcionales que el *D'Hondt*, y el *Hare* o *Hare-Neimeyer*, que divide simplemente votos entre escaños disponibles y los escaños restantes se reparten a los restos más altos (decimales en los cocientes), el cual pareciera ser el más proporcional.

(0.77%) al E; y así entre otros partidos¹⁵⁰. Como desde el partido D en adelante no se obtuvo el 3% mínimo, no obtendrán representación en el Congreso, por lo que los 5 escaños a ocupar serán repartidos entre los 4 partidos que obtuvieron más del porcentaje mínimo establecido de votos. A continuación hay que dividir el resultado de cada una de las listas de los partidos entre cada uno de los números naturales hasta completar el total de escaños a ocupar (en este caso 5): 131, 618 (números de votos de la lista más votada) entre 1 (del primer escaño): 131, 618; luego 131,618 entre 2 (del segundo escaño): 65, 809; ahora 131, 618 entre 3 (del tercer escaño): 43, 872.66; después 131, 618 entre 4 (del cuarto escaño): 32, 904.5; y 131, 618 entre 5 (del quinto escaño): 26, 323.6. Luego hay que repetir las divisiones de los resultados de cada una de las listas entre cada uno de los escaños que quedaría de la siguiente manera:

	1	2	3	4	5
Partido A, 131, 618 votos	131, 618	65, 809	43, 872.66	32, 904.5	26, 323.6
Partido B, 115, 837 votos	115, 837	57, 918.5	38, 612.33	28, 959.25	23, 167.4
Partido C, 62, 073 votos	62, 073	31, 036.5	20, 691	15, 518.25	12,414.6
Partido D, 11, 035 votos	11, 035	5, 517.5	3, 678.33	2, 758.75	2207

¹⁵⁰ Datos equivalentes a los resultados de las elecciones en Navarra en 2008, obtenidos de <http://www.elpais.com/especial/elecciones-generales/congreso/autonomia/Navarra/13>

Con base en estos datos se hará el reparto de escaños: 2 para el partido A, 2 para el B y 1 para el C. Bajo este sistema se han llevado a cabo las elecciones en España desde 1977. La selección de las provincias como circunscripciones (con los efectos que mencioné que ello conlleva) sumado al sistema D'Hondt para la traducción de votos a escaños ha tenido un efecto que beneficia a los dos primeros partidos y perjudica al tercero y cuarto. Las dinámicas bajo las que se ha conformado el gobierno en el periodo que propongo analizar en esta tesis serán desarrolladas en el tercer capítulo. Pero antes de pasar a ellos veamos brevemente lo que se ha expuesto teóricamente al respecto de los sistemas electorales.

Maurice Duverger, en su libro *Partidos Políticos*, sostiene que los sistemas de partidos son producto de factores numerosos y complejos, algunos propios de cada país, y otros, generales, como tradiciones, historia, estructuras económicas y sociales creencias religiosas, composición étnica, rivalidades nacionales, entre otras¹⁵¹, y que el más importante de ellos es el sistema electoral; su acción es preponderante sobre el número, la dimensión, las alianzas y la representación. Duverger propuso una serie de tendencias: el sistema de mayoría relativa tiende a un sistema bipartidista; el mayoritario con segunda vuelta tiene al multipartidismo (con partidos elásticos y estables) y el de representación proporcional, a un sistema de partidos múltiple. En el primer sistema, el mayoritario, Duverger exhorta a tomar en cuenta dos factores que influyen en los electores: el mecánico (la diferencia no proporcional que tiene un tercer partido más débil en la distribución de escaños en un sistema de mayoría relativa) y el psicológico (la decisión de un elector de mejor optar por un partido que parezca que tiene más posibilidades de obtener el triunfo,

¹⁵¹ Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, trad. de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, 22ª reimp. de la 1ª ed., México: Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 231

también conocido como “voto útil”)¹⁵². Además, Maurice Duverger distingue entre dos tipos de bipartidismo: el técnico y el metafísico. En el primero, la oposición de los dos rivales descansa sólo en fines secundarios y en los medios, y en el segundo, la rivalidad de los dos partidos descansa en la naturaleza misma del régimen, en las concepciones fundamentales de la existencia y adquiere el aspecto de una guerra de religiones. Aunado a ello, el profesor francés sostenía que existe una tendencia natural hacia el bipartidismo ya que las opciones políticas se presentan de ordinario de una forma dualista; no siempre hay dualismo de partidos, pero casi siempre lo hay de tendencias: izquierda y derecha, de tal forma que en centro político no existe, sino que se trata simplemente de la agrupación artificial de la fracción derecha de la izquierda con la fracción izquierda de la derecha¹⁵³.

Douglas Rae propone hablar de bipartidismo solamente cuando el partido con más escaños en el Congreso no supera el 70% de éstos y en donde los dos partidos más fuertes ocupan, al menos, el 90% de las curules¹⁵⁴, lo cual debilitaría más el supuesto de que los sistemas mayoritarios tienden al bipartidismo, por el sólo hecho de que cumplir con esos porcentajes es muy inusual. Sartori también hace un listado de rasgos característicos del bipartidismo, para evitar imprecisiones cuando se refiere a él: que “con el correr del tiempo, dos partidos aventajen reiterada y vastamente a todos los demás, de modo tal que, cada uno de ellos quede en posición de competir en pos de la mayoría absoluta de las bancas, lo que permite esperar responsablemente alcanzar una alternancia en el poder, y que cada uno de ellos gobierne, cuando esté en esa posición, por sí sólo”¹⁵⁵.

¹⁵² *Ibidem*, pp. 231-233

¹⁵³ *Ibidem*, p. 244

¹⁵⁴ Douglas Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, 2ª ed., New Haven: Yale University Press, 1971, *apud.* Giovanni Sartori, “La influencia de los sistemas electorales”, p. 10.

¹⁵⁵ Giovanni Sartori, “La influencia de los sistemas electorales”, en *Estudios Públicos*, Centro de Estudios Políticos, #17, 1985, p. 24

Giovanni Sartori reconoce como interés principal del sistema de representación proporcional la asignación equitativa de escaños en proporción a los votos, es decir, que tiene el mérito de la equidad en la representación, pero considera, al igual que Duverger, que el problema con los sistemas proporcionales es que permiten demasiados partidos, que satisface de manera deficiente al requisito de gobernabilidad y que normalmente deriva en gobiernos de coalición, por lo que conviene el establecimiento de un sistema proporcional imperfecto para contrarrestar la fragmentación en el sistema de partidos, para lo que conviene la base de mínimo 3% de votos, ya que un partido que llegue al Parlamento con menos de esa proporción, poco sentido tendrá su participación, empero, conviene distinguir entre los partidos menores irrelevantes y los relevantes: a los primeros nunca se les necesita ni se les incluye en coaliciones mayoritarias viables, mientras que los segundos, determinan cuando menos una de las posibles mayorías gobernantes¹⁵⁶. Respecto a la influencia de la legislación electoral sobre el sistema de partidos, Sartori supone que cuando más nos acerquemos a una representación proporcional pura y más obstáculos o similares son eliminados, tanto menos tendrá que ver el sistema electoral, como causa, con la existencia o inexistencia de cualquier partido¹⁵⁷. Ahora, dentro de un sistema proporcional con correctivos, se puede otorgar el poder de la selección de candidatos a los partidos o a los ciudadanos: cuando existen listas cerradas, el partido tiene el control, mientras que cuando la lista es abierta, los ciudadanos pueden modificar el orden de candidatos según su preferencia¹⁵⁸. Resulta curioso que si Alemania era un ejemplo para aquellos que en España diseñaron el sistema electoral, no hayan implementado un sistema mixto como el asentado con la Ley de Bonn.

¹⁵⁶ Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, p. 47

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 61

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 30

II.4.- Los mecanismos de exigencia de responsabilidad al Gobierno

En las democracias parlamentarias¹⁵⁹ existe un principio básico para mantener la estabilidad y la gobernabilidad: “un gobierno parlamentario no puede gobernar sin el apoyo del Parlamento”¹⁶⁰; en ese sistema no se permite una separación del poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, es primordial que ambos compartan el poder, ya que se requiere que los Gobiernos parlamentarios sean designados, apoyados y destituidos a merced del voto del Parlamento¹⁶¹. En los sistemas parlamentarios, la tarea de las asambleas representativas no es la de gobernar, sino la de vigilar y controlar al Gobierno, de sacar a la luz todos sus actos, exigir explicación y justificación cuando sus actos parezcan cuestionables, acusarlos si son condenables, deponer a quienes abusen de sus cargos y nombrar a sus sucesores¹⁶². Para exigir responsabilidad al Gobierno existen tres mecanismos. Por un lado, la moción de censura, que sirve al Congreso para exigir responsabilidad al Gobierno¹⁶³; la cuestión de Confianza, que es empleada por el Primer Ministro para buscar apoyo en las Cortes, normalmente, ante la cercanía de la toma de una decisión que sabe que podría acarrearle reacciones negativas por parte de la oposición parlamentaria, y, por último, la disolución anticipada de las Cortes, que debe de ser planteada por el presidente del Gobierno, cuando ve que el Congreso no le está dejando gobernar. La moción de censura, es decir, el mecanismo para deponer al mal gobernante,

¹⁵⁹ Dentro de los sistemas parlamentarios existen tres variantes: el Gobierno de Primer Ministro o de Gabinete (tipo inglés), en donde el Ejecutivo forzosamente prevalece sobre el Parlamento; el Gobierno por Asamblea (tipo francés de la 3ª y 4ª Repúblicas), que casi impide gobernar y la fórmula controlada por los partidos.

¹⁶⁰ Roberto Blanco Valdés, *Op. Cit.*, p. 120

¹⁶¹ Giovanni Sartori, *Op. Cit.*, p. 116

¹⁶² John Stuart Mill, *Del Gobierno Representativo*, *apud.*, Pierre Rosanvallon, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, trad. de Gabriel Zadunasky, Buenos Aires: Manantial, 2006, 312 p., p. 91

¹⁶³ Roberto Blanco Valdés, *Op. Cit.*, p. 193

surgió en la Grecia clásica y fue recuperado en Inglaterra y Estados Unidos y consiste en una forma de repensar la decisión emitida en el voto y también de sancionar al gobernante y a los funcionarios deshonrados e incapaces¹⁶⁴.

La Constitución española contempla el uso de los elementos referidos, por si el Gobierno¹⁶⁵ no pudiera mantenerse como Gobierno del Congreso¹⁶⁶ durante toda la legislatura y, entonces, se pueda formar un nuevo Gobierno, a través del triunfo de la oposición con la moción de censura (art. 113), o de la derrota del presidente tras presentar una cuestión de confianza (art. 112), o bien, que se convoque a elecciones de forma anticipada¹⁶⁷ para formar nuevas Cortes (art. 115).

En España la moción de censura constructiva¹⁶⁸, apoyada en el Congreso Constituyente sobre todo por Manuel Fraga, José Pedro Pérez-Llorca y Oscar Alzaga, por tener como fin el sostenimiento de gobiernos fuertes y promover el control parlamentario,

¹⁶⁴ Pierre Rosanvallon, *Op. Cit.*, pp. 200-210

¹⁶⁵ El Gobierno de España es el conjunto de órganos donde se adoptan las decisiones fundamentales que conforman la política general del Estado y que dirigen su ejecución. Está formado por autoridades o cargos políticos de libre designación, sometidos a la voluntad del presidente o de un ministro y a los que el Parlamento puede exigirles responsabilidad política de forma directa. Forman parte de él: el presidente del Gobierno, los ministros y secretarios de Estado, así como los secretarios generales y subsecretarios.

¹⁶⁶ En los sistemas parlamentarios, a diferencia de los presidenciales (en donde las elecciones para elegir al jefe del gobierno son independientes respecto de las que eligen a los miembros del Parlamento), el Gobierno nace del grupo que haya obtenido más escaños tras las elecciones, así, el presidente del Gobierno es (aunque en ocasiones no automáticamente), el diputado número uno de la lista de candidatos del grupo ganador.

¹⁶⁷ Roberto Blanco Valdés, *Op. Cit.*, p. 187

¹⁶⁸ La moción de censura constructiva fue adaptada del modelo alemán (art. 67 de la Ley Fundamental de Bonn) que parte del supuesto de que: “aunque exista una mayoría, si no se pone de acuerdo para proponer un nuevo jefe de Gobierno, éste no se verá en la obligación de dimitir y podrá continuar gobernando aun con una manifiesta mayoría hostil”. En Grecia se exige la firma de la sexta parte para presentar moción de censura y, tras dos días de presentada, se vota y, para ser aprobada, debe de quedar respaldada por la mayoría absoluta. A su vez en Italia, la moción debe de ir firmada por una décima parte y se discute y vota a partir del tercer día después de su presentación. En otros países de Europa en donde no existía como tal la moción de censura, había otras formas de deponer a un presidente del Gobierno o a los miembros del Gabinete; por ejemplo, en Dinamarca y Suecia, si el Parlamento retira la confianza al primer ministro o algún otro ministro, éste deberá de ser relevado, pero, al mismo tiempo, el Gobierno puede responder con una convocatoria anticipada a elecciones generales.

es sólo imputable al presidente del Gobierno, ya que es el único miembro del Gobierno que tiene responsabilidad política individualizada¹⁶⁹ – lo cual podríamos considerar atentatorio contra los principios del parlamentarismo, ya que no exige responsabilidad individual a los miembros del Gabinete¹⁷⁰. Para ejercerla, se necesita la presentación de una iniciativa, apoyada, al menos, por una décima parte del Congreso, que debe incluir a un candidato alternativo a presidente del Gobierno, ser votada, al menos cinco días¹⁷¹ después de su presentación (periodo en el que pueden presentarse mociones alternativas), y aceptada por la mayoría absoluta del Congreso (50% + 1), tras lo que el Gobierno deberá presentar su dimisión ante el rey, quien a su vez nombrará al candidato alternativo como nuevo presidente del Gobierno; de ser rechazada, el Gobierno no se ve jurídicamente afectado, aunque quizá sí políticamente. Los firmantes de la moción no podrán presentar otra en el mismo periodo de sesiones¹⁷². Cabe resaltar que no basta con lograr la mayoría absoluta que pretenda deponer al presidente del Gobierno, sino que además hay que ponerse de acuerdo sobre el sustituto¹⁷³. Sumado a ello, el plazo entre la presentación y la votación, así como la posibilidad de mociones alternativas, además del candado que supone que los firmantes de la moción no pueden presentar otra en el mismo periodo de sesiones, son cautelas para evitar que la oposición se exceda en la presentación de mociones, que se

¹⁶⁹ Juan Montabes, “El Gobierno”, en Manuel Alcántara y Antonia Martínez (eds.), *Política y Gobierno de España*, Valencia: Tirant lo Blanch, 1997, 467 p., pp. 151-188

¹⁷⁰ Carlos Ollero, “Democracia y moción de censura en la Constitución Española de 1978”, en *Revista de Estudios Políticos*, #52, julio-agosto, 1986, p. 14

¹⁷¹ Diferentes autores (como Julián Santamaría y José R. Montero) han hecho notar que es excesivamente largo el tiempo que por ley separa la presentación de la moción de su discusión y votación y que esto, lejos de proteger al Gobierno, cuando se entiende como “tiempo de enfriamiento”, le puede resultar contraproducente, porque, como considera Carlos Ollero, “mantener al Gobierno amenazado durante casi una semana de interinidad no es políticamente saludable”.

¹⁷² Lo mismo está estipulado de la misma forma en la Constitución francesa de 1958, art. 49, y de la portuguesa, art. 197.3

¹⁷³ Roberto Blanco Valdés, *La Constitución de 1978*, 2ª ed., Madrid: Alianza, 2011, 351 p., p. 193.

tramiten por sorpresa en un día indiscriminado y que sean aprobadas por un quórum no cualificado¹⁷⁴. En fin, se trata de refuerzos para evitar la caída del Gobierno y, por ende, aminorar el riesgo de incertidumbre e inestabilidad¹⁷⁵. No obstante, hay dos elementos que habían sido incluidos en la Constitución de 1931 y en la Italiana de la IV República (1947), dirigidos a exigir responsabilidad a los diputados firmantes de la moción: la manifestación de los motivos por los que se presenta y la votación nominal de los legisladores¹⁷⁶, que no fueron incluidos en la española de 1978 y que comprometerían más a los diputados que presenten ese recurso, lo que tendría como efecto que viéramos más escasamente su propuesta.

La cuestión de confianza debe ser presentada por el presidente del Gobierno (previa deliberación del Consejo de Ministros) para cohesionar la mayoría en el Congreso, cuando ésta se pierde o se debilita. Para ganarla se necesita el apoyo de una mayoría simple. Si la pierde, el presidente deberá de presentar su dimisión al rey y la oposición en el Parlamento deberá proponer uno nuevo, que tenga respaldo mayoritario para que pueda ser investido; si en dos meses no hay un acuerdo en torno al sustituto, las Cortes se disuelven automáticamente y se convoca a elecciones. La cuestión de confianza puede ser presentada sobre un programa en específico o una declaración de política general.

Aunque en el proyecto de Constitución que salió del Congreso para ser revisado por el Senado, se hablaba de mayoría absoluta para ganar la cuestión de confianza, la segunda Cámara propuso cambiarlo a simple, bajo el siguiente argumento: si para la investidura es

¹⁷⁴ José Ramón Montero, “La moción de censura en la Constitución de 1978: supuestos constituyentes y consecuencias políticas”, en *Revista de Estudios Políticos*, no. 12, 1979, p. 10.

¹⁷⁵ Carlos Ollero, “Democracia y moción de censura en la Constitución Española de 1978”, en *Revista de Estudios Políticos*, no. 52, julio-agosto, 1986, p. 9

¹⁷⁶ José Ramón Montero, “La moción de censura en la Constitución de 1978: supuestos constituyentes y consecuencias políticas”, en *Revista de Estudios Políticos*, #12, 1979, p. 13

necesaria una mayoría simple (en la segunda vuelta de la votación), ¿por qué para la confianza se necesitaría una absoluta? De dejarse así, los presidentes rehuirían a solicitarla. Pero, obtener la confianza por mayoría simple también podría constituir un contrasentido: si partimos del supuesto de que el presidente obtuvo el respaldo de la mayoría absoluta de la Cámara en la primera vuelta de votaciones para la investidura y, tras un periodo de gestión, no ha satisfecho a aquellos que le dieron su confianza en un principio, si a la hora de presentar una cuestión de confianza puede ganarla con mayoría simple, ¿en dónde queda la voz de aquellos diputados defraudados que dieron su confianza en un origen y ahora no son tomados en cuenta para deponer o mantener al presidente?¹⁷⁷.

Si pensamos que estos mecanismos de exigencia de responsabilidad entre el Congreso y el Gobierno pueden crear inestabilidad, si se procediera a la deposición del presidente, lo cual, como he insistido en varias ocasiones, era justo lo que se pretendía evitar, resulta entonces lógico que el resultado haya sido que, para ganar la cuestión de confianza, baste con mayoría simple, y que para que el presidente supere una moción de censura, la oposición requiera de mayoría absoluta; como reconoce Carlos Ollero, “se trata de fortalecer a los Gobiernos favoreciendo su continuidad y estabilidad y evitar que su suerte dependa excesivamente de las fuerzas políticas parlamentarias”¹⁷⁸, a pesar de que podamos encontrar innumerables argumentos en contra por resultar injustos e inclinados siempre en favor del Gobierno.

Quizá sobre decir que en Alemania (la experiencia externa más cercana bajo la que se basó la Constitución Española de 1978), que llevaba casi tres décadas de haber puesto en

¹⁷⁷ Carlos Ollero, “Democracia y moción de censura en la Constitución Española de 1978”, en *Revista de Estudios Políticos*, #52, julio-agosto, 1986, p. 8

¹⁷⁸ Carlos Ollero, “Democracia y moción de censura en la Constitución Española de 1978”, en *Revista de Estudios Políticos*, #52, julio-agosto, 1986, p. 9

práctica la Ley Fundamental de Bonn, se había establecido la moción de censura constructiva, con el fin de asegurar la estabilidad del gobierno, pero en las dos ocasiones que había sido planteada (1966 y 1972) no había dado resultado y, desde el punto de vista del politólogo Klaus von Beyme, había sido una especie de recurso innecesario¹⁷⁹, lo que no lleva a preguntarnos ¿por qué en España se adoptó cuando ya se tenía el ejemplo de que la estabilidad no estaría más segura con ese mecanismo?

Ya veremos en el siguiente capítulo cómo ha jugado en España el uso de la moción de censura y la cuestión de confianza; por lo pronto vale la pena mencionar algunos argumentos de los constituyentes españoles en donde podemos notar que el diseño de, al menos, la moción de censura, fue hecho con la clara intención de que fuera prácticamente inaplicable. Frente a la enmienda presentada por Jordi Solé Tura (PCE), en contra de la rigidez de la moción de censura por ser “obstaculizadora de la facultad de control real del Parlamento sobre el Gobierno”¹⁸⁰, los representantes de otros grupos parlamentarios defendían las propiedades de la moción. Así, Herrero R. de Miñón (UCD) defendía que las Cortes no se inmiscuyeran en la actividad gubernamental de cada día como parte de su trabajo de control del Gobierno¹⁸¹; José Pedro Pérez Llorca (UCD) hablaba de un parlamentarismo racionalizado que permitiera mantener sólidos y estables a los gobiernos¹⁸²; Manuel Fraga respaldaba la idea de formar gobiernos responsables, pero que no tuvieran las manos atadas¹⁸³ y, Alzaga Villamil, que la estabilidad y fortaleza de los

¹⁷⁹ Klaus von Beyme, “El problema de la estabilidad de los Gobiernos. Un estudio comparado”, en Manuel Ramírez (ed.), *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona: Labor, 1978, p. 380, *apud.* José Ramón Montero, *Op. Cit.*, p. 18

¹⁸⁰ Jordi Solé Tura, en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados (D.S.C.D.), del 6 de junio de 1978, p. 2973

¹⁸¹ Herrero R. de Miñón, en el D.S.C.D., del 5 de mayo de 1978, p. 2027

¹⁸² José Pedro Pérez Llorca, en el D.S.C.D., del 13 de julio de 1978, pp. 4234-4235

¹⁸³ Manuel Fraga, en el D.S.C.D., del 5 de mayo de 1978, pp. 2044

gobiernos era un objetivo primordial y ejemplificaba con las experiencias de la tercera y cuarta repúblicas francesas, en las que no existía una moción de censura rígida, y en donde la duración media de los ministerios no había superado los 8 meses¹⁸⁴.

La disolución anticipada de las Cortes es el contrapeso de las dos anteriores. Aquí, es el presidente del Gobierno el que tiene la posibilidad de deshacerse de las Cortes si éstas le son hostiles y no le permiten desempeñar sus funciones. Para ejercerla, el presidente debe someter la propuesta a la consideración, no vinculante, del Consejo de Ministros, y después hacerla formalmente al rey, bajo su exclusiva responsabilidad. Para presentar otra, debe pasar un año. Maurice Duverger expone que el mecanismo de disolución de las Cortes puede emplearse para disciplinar al mismo partido del Gobierno: cuando se recurre a él, los diputados son puestos frente a los electores después de, por ejemplo, una escisión en el partido mayoritario, y los refractarios correrán el riesgo de ser aplastados en las siguientes elecciones. Con la disolución de Cortes, los medios tradicionales de acción entre el Parlamento y el Gobierno se transforman en medios de acción del Gobierno sobre su propio partido, de tal forma que la jerarquía interior del partido mayoritario se convierte en un lazo entre los poderes públicos: los lazos oficiales entre los poderes públicos refuerzan la jerarquía interior del partido del Gobierno¹⁸⁵. Se trata de un recurso que, además, reafirma la estabilidad gubernamental, limitando las crisis ministeriales, con la amenaza del adelanto de elecciones; asegura el arbitraje del cuerpo electoral, en caso de que exista un conflicto profundo entre el Ejecutivo y el Legislativo. Empero, es un mecanismo que sólo tiene eficacia real en un régimen bipartidista. Un ejemplo de una situación de hostilidad al Primer Ministro por parte de su partido en el Parlamento y que fue resuelto con una medida

¹⁸⁴ Oscar Alzaga Villamil, en el D.S.C.D., del 21 de julio de 1978, pp. 4606, y del 6 de junio de 1978, p. 2973

¹⁸⁵ Maurice Duverger, *Op. Cit.*, pp. 430-431

que disciplinaba al partido, sin apelar a la disolución anticipada de las Cortes, es la sustitución de Margaret Thatcher por John Major como Primer Ministro en Reino Unido en 1990. Una semana antes, el Partido Laborista había presentado una moción de censura en contra de Thatcher, de la que había salido victoriosa, a pesar de algunos votos su contra de miembros de su mismo partido, indisciplina que la Primer Ministro castigó aprovechándose del recurso de procedimiento de votación para la designación del líder conservador en el Parlamento británico, que permite que el sustituto del líder no necesariamente sea el favorito dentro del partido¹⁸⁶ y, el efecto más importante, castiga la falta de cohesión dentro del partido. En este caso, los conservadores tuvieron que aceptar el liderato de un personaje que estaba en sus preferencias por debajo de quien había dirigido al partido hasta ese momento y a quien no habían respaldado conjuntamente en la moción de censura presentada una semana antes. Los conservadores aprendieron de esa sanción impuesta por Thatcher y se cohesionaron en torno a Major hasta 1997 cuando el Partido Laborista ganó las elecciones.

Si el presidente mantiene una mayoría, al menos simple, en el Congreso, tiene suficiente para defenderse ante una moción de censura y para ganar las cuestiones de confianza que considere conveniente presentar. Mantener el apoyo de la mayoría que lo llevó a la presidencia, es importante, pero conviene también establecer una serie de pactos

¹⁸⁶ El procedimiento de votación para la designación del líder del Partido Conservador en Reino Unido fue diseñado en 1965 y funciona de la siguiente manera: si en la primera votación, uno de los candidatos obtiene mayoría cualificada de 15% de votos más que el siguiente candidato, el ganador es designado líder del partido, si no, se recurre a una segunda votación, en la que se requiere de mayoría absoluta (50%+1) para ganar. Si en esa etapa tampoco hay un ganador, se recurre a la tercera y última, que castiga la falta de cohesión en el partido en las dos primeras, conocida como de voto transferible (diseñado en 1859 por Thomas Hare). En ella, cada uno de los diputados conservadores elabora una papeleta en la que enlista a los candidatos por orden de preferencia. Si ninguno de los ubicados en el primer puesto de la lista obtiene mayoría absoluta, entonces se pasa a la segunda opción de aquellos votantes que votaron como su primera opción al que obtuvo menos votos en la primera ronda.

con las minorías en el Congreso para estar preparado por si la oposición crea una alianza especial para deponerlo.

Sobra decir que, para proteger los candados que buscan la garantía de la estabilidad política, hubo un refuerzo: se trata de los elementos que dificultaran la reforma de la Constitución, de tal forma que no fuera sencillo que cualquier grupo mayoritario la modificara. Por ejemplo, para modificar la sección primera del capítulo 2 (ubicado en el título I), referente a los derechos fundamentales y libertades públicas, o la totalidad del título II, referente a la Corona, se requiere que dos legislaturas aprueben la reforma y que sea ratificada en referéndum. Para alterar el resto del título I y la totalidad del III al X se requiere la aprobación de dos terceras partes del Congreso y la mayoría absoluta (50%+1) del Senado. Uno de los miembros de la Comisión Constitucional de la Cámara de Diputados, Oscar Alzaga Villamil, sostiene que las opciones de reforma constitucional fueron diseñadas así porque “las constituciones deben, como la generalidad de las normas que integran el ordenamiento jurídico, adaptarse a los requerimientos de la realidad”¹⁸⁷.

Vemos así un sistema que prácticamente blindaba las mayorías y los gobiernos en turno para que el ejercicio de gobierno y el legislativo no se vean obstaculizados por discrepancias sociales ni por oposiciones con representación parlamentaria, lo cual pareciera que tenía sentido en la España de los años 70 ante el recuerdo de la sobre fragmentación y las interrupciones de gobiernos durante la Segunda República Española, así como de experiencias francesas de su tercera y cuarta república, aunado al caso alemán a partir de la redacción de la Ley de Bonn. Veremos en el siguiente capítulo cómo este

¹⁸⁷ Oscar Alzaga Villamil, *Del proceso constituyente a las prácticas postconstitucionales*, Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2010, 110 p., p. 58

sistema de apuesta por la estabilidad a partir, sobre todo, de la formación de mayorías estables, se tradujo en las legislaturas de fines de los 70 y de la década de los 80.

III.- Estabilidad política, 1977-1993

A lo largo de este tercer y último capítulo se exponen las dinámicas que llevaron a la conformación del Congreso de los Diputados entre 1977, año en que se realizaron elecciones libres en España por primera vez después de la dictadura franquista, y 1993, fecha en la que el Partido Socialista perdió la mayoría absoluta que tuvo durante la década de los 80 y último año en el que se puede hablar de un formato de partido hegemónico en el Congreso, ya que más tarde se comenzará a configurar el bipartidismo que se ha mantenido en España y que probablemente termine con las elecciones de noviembre de 2015. Sostengo que durante la década de los 80 no se puede hablar de una dinámica bipartidista por las siguientes razones que expone Giovanni Sartori como necesarias para hablar de un sistema de dos partidos: en el transcurso del tiempo, dos partidos periódicamente, y por mucho, superan a los demás, de tal manera que cada uno de ellos está en posición de competir por la mayoría absoluta de escaños y puede por lo tanto esperar alternarse en el poder y cada uno de ellos cuando llega al poder gobierna solo¹⁸⁸.

En España entre 1977 y 1993 hubo estabilidad política gracias a varios factores: la formación de grandes mayorías en el Congreso de los Diputados, las negociaciones dentro del Parlamento, el entramado institucional que dificulta la caída del Gobierno, la convicción de que una política de conciliación era preferible sobre una de hostilidad, que ya se sabía hacia dónde podía derivar, así como otros externos, sobre todo los relacionados con política económica y militar (piénsese en las políticas de combate al terrorismo, por ejemplo). En relación a la economía, Europa occidental conoció entre 1945 y 1973 su edad de oro: durante ese periodo se registró una prosperidad sin precedentes (el Producto Interno

¹⁸⁸ Giovanni Sartori, *Op. Cit.*, p. 54

Bruto mundial crecía a una tasa cercana al 5% al año y el PIB per cápita de Europa occidental crecía a un ritmo de 4% anual), hubo un crecimiento estable y sostenido y no se presentaron crisis alarmantes, como la de los años 30. Esto debido, en buena medida, al cambio en la mentalidad de los políticos más influyentes, a diferencia de los planteamientos dominantes que se habían desarrollado en la época de entreguerras; en la segunda mitad del siglo XX había una consolidada voluntad de construir una Europa en paz y unida, lo que tuvo como efecto la cimentación de lo que hoy es la Unión Europea¹⁸⁹.

III.1.- Grandes mayorías estables y gobiernos fuertes, 1977-1993

La formación de mayorías en el Congreso de los Diputados es resultado de varios factores, como el diseño del sistema electoral, las maniobras políticas dentro de los partidos, la disciplina partidista¹⁹⁰, la capacidad de los grupos que compiten de leer el ánimo y las exigencias de la sociedad, la respuesta de la ciudadanía frente a las circunstancias y los incentivos para votar por uno u otro partido.

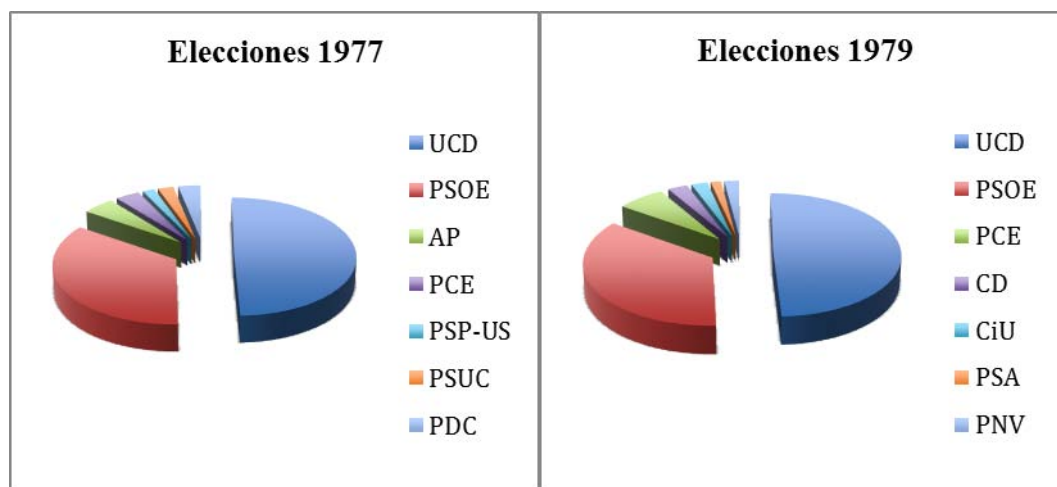
Conviene destacar que el Parlamento formado tras las elecciones de 1977 era sustancialmente diferente a las Cortes franquistas que le precedían. El nuevo Parlamento era un organismo de control gubernamental, de representación de la sociedad española, con supuestos representativos diferentes de su predecesor, y en el que se formaría y

¹⁸⁹ Carlos Barciela, “La edad de oro del capitalismo (1945-1973)”, en Francisco Comín, *et. al.*, *Op. Cit.*, pp. 339-343

¹⁹⁰ Giovanni Sartori sostiene que la democracia parlamentaria no puede funcionar a menos que existan partidos adaptados al parlamentarismo, es decir, partidos que han sido socializados para ser organismos cohesivos y disciplinados. De tal forma que los partidos disciplinados son condición necesaria para el funcionamiento de los sistemas parlamentarios. Con partidos indisciplinados se convierten en sistemas de asambleas no funcionales.

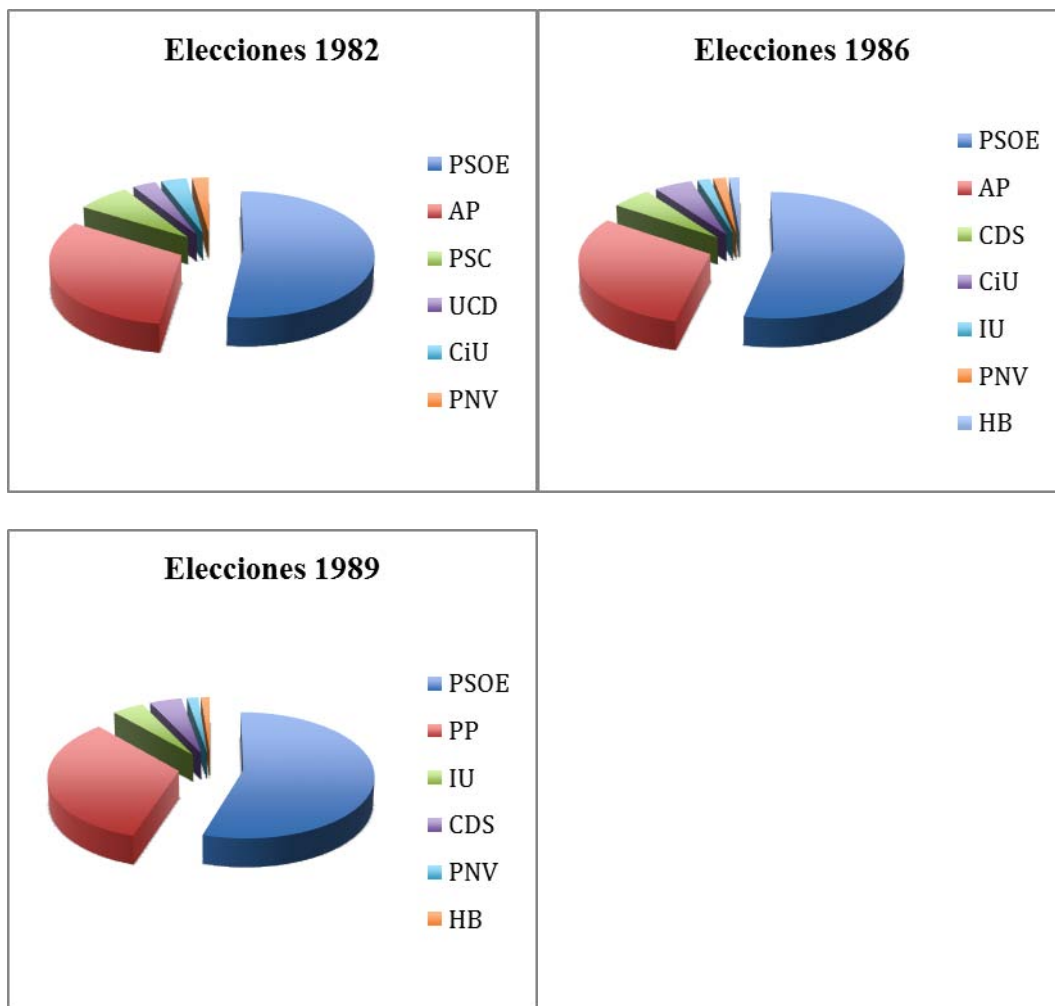
seleccionaría a la clase ministerial¹⁹¹. Entre el verano de 1976 y el de 1977, una etapa que podríamos caracterizar como pre parlamentaria, había cinco ministros que habían sido parte del régimen anterior. A partir del verano de 1977, sólo uno de los ministros, Pío Cabanillas, había sido funcionario antes de 1976¹⁹².

Veamos las cifras de la configuración de las Cortes. En el Congreso de los Diputados de España, entre 1977 y 1993, hubo mayorías de un partido o coalición con una variación entre el 47% y el 52% de la Cámara, con un partido opositor que ocupaba entre el 29.4% y el 30.5% de los escaños, lo que daba un Congreso con dos partidos o coaliciones que abarcaban entre el 77% y el 82.5% de los escaños.



¹⁹¹ Antonio Bar Cendón, “Contenido y dinámica de la estructura gubernamental en España”, en *Revista de Derecho Político*, no. 29, 1989, pp. 37-113, p. 52

¹⁹² *Ibíd.*, p. 52



(Elaboración propia a partir de resultados oficiales de las elecciones)

En las primeras dos legislaturas UCD dominó el Congreso y las siguientes tres lo hizo el Partido Socialista Obrero Español. En las elecciones de 1977, UCD obtuvo el 47.1% de los escaños, más 0.57% de la coalición con la Democracia Cristiana de Cataluña, que equivalían a 167 diputados de 350 de los que está conformado el Congreso, y en las de 1979 ganó 48%, 168 escaños. En 1982 el PSOE obtuvo la mayoría absoluta de la Cámara con 50.7% de los espacios en el Congreso, equivalentes a 177 escaños; en 1986 46.5% más 6% de la coalición con los Socialistas de Cataluña, que equivalían a 184 diputados, y en las

de 1989 el PSOE consiguió el 44.2% de la Cámara, más 5.7% de la coalición con los Socialistas de Cataluña, que les daba un total de 175 diputados¹⁹³.

En el periodo de estudio, e incluso hasta ahora, ha habido estabilidad en relación a la permanencia en el cargo de los presidentes del Gobierno: todos los gobiernos han cubierto el periodo para el que fueron nombrados, excepto el tercero de Suárez (1979-1981); y las Cámaras fueron disueltas con anticipación en todas las legislaturas, lo cual se ha convertido en tradición dentro del parlamentarismo español, al igual que en el británico. Para cada una de ellas, ha habido diferentes motivos. En 1978 fue para permitir la entrada en vigor de los mecanismos parlamentarios establecidos por la nueva Constitución y aprovechar el influjo favorable de la Unión de Centro Democrático. En 1982, para asegurar la gobernabilidad del Estado, debido a tensiones internas de UCD, a la pérdida de mayoría parlamentaria y a las escisiones de ese grupo político. En 1986 para aprovechar la coyuntura favorable al gobierno¹⁹⁴.

En términos de longevidad, en el periodo estudiado los gobiernos españoles duraron en promedio 32 meses cada uno, lo que parece estar en bastante buena posición en comparación de otros europeos: Francia, 23 meses; Dinamarca, 26; Holanda, 29; Alemania, 38; Irlanda, 34; Reino Unido 32; Austria, 30; Bélgica, 16; Finlandia, 11; e Italia, 10. En una retrospectiva histórica dentro de España, podemos ver que entre 1875 y 1901, una época particularmente estable, la duración media de los gobiernos fue de 22 meses; entre 1834 y 1873, duraron en promedio 7 meses; durante la Primera República (1873-1874), tres meses, similar que en la Segunda (1931-1939), y entre 1902 y 1923, previo a la dictadura de Miguel Primo de Rivera, la duración media fue de ocho meses.

¹⁹³ <http://www.congreso.es/consti/elecciones/generales/>

¹⁹⁴ Antonio Bar Cendón, *Op cit.*, p. 54

Como ya he mencionado, en los sistemas parlamentarios, el Gobierno emana del Parlamento. El presidente del Gobierno (Primer Ministro) forma parte del Parlamento, es elegido por éste y depende, para su mantenimiento en el cargo, de la confianza que ese órgano le otorgue. Otro de los elementos característicos del parlamentarismo es que los otros miembros del Gobierno también son parte del Parlamento. Todo esto constituye una de las principales diferencias entre los sistemas parlamentarios y los presidenciales, ya que en estos últimos son incompatibles las funciones parlamentarias y las de gobierno. Así, en el sistema parlamentario más antiguo, el británico¹⁹⁵, hasta 1926, quienes eran designados ministros, no sólo debían ser parlamentarios, sino que además tenían que someterse a un segundo escrutinio para que el electorado los confirmara como miembros del Gobierno. Dentro de los sistemas parlamentarios también hay diferencias de la jerarquía que ocupa el Primer Ministro frente a los diputados: en el modelo británico (en este sentido similar al español), el PM es “primero por encima de sus desiguales”, es jefe del Ejecutivo y jefe del partido, quien difícilmente puede ser destituido por el Parlamento y designa y cambia a los ministros de su gabinete según le plazca; un Primer Ministro inglés puede gobernar de manera más eficiente que el presidente estadounidense. En el modelo alemán, el Canciller es “primero entre desiguales”, en donde no puede presidir al partido. El tercer modelo, en donde el jefe del Gobierno es “primero entre iguales”, éste no puede elegir libremente a sus

¹⁹⁵ No hay una fecha clara del surgimiento del Parlamento Británico, empero, sus orígenes se remontan al siglo XIII. La primera vez que se empleó la palabra “Parlamento” en un documento oficial de la Corona Inglesa, fue en noviembre de 1236, durante el reinado de Enrique III, empero, fue en el reinado de Eduardo I (1272-1307) que el Parlamento se hizo más importante en la vida política inglesa y se reunía cada que el rey necesitaba recaudar impuestos, quizá dos o tres veces por año, en la abadía de Westminster. El Parlamento Británico comenzó a ejercer funciones representativas a principios del siglo XIV, cuando sus miembros comenzaron a considerarse defensores de la comunidad del reino. Fuente: <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/originsofparliament/birthofparliament/> y http://www.bbc.co.uk/history/british/middle_ages/birth_of_parliament_01.shtml

ministros y tiene poco control sobre su partido¹⁹⁶. A su vez, en el sistema presidencialista original, Estados Unidos, la Constitución en su artículo primero establece incompatibles las funciones de parlamentario y miembro del Gobierno. La compatibilidad de funciones parlamentarias y gubernamentales no sólo debe leerse en términos de responsabilidad y legitimidad, ya que también indica si los gabinetes son de carácter más técnico o político; los ministros no parlamentarios suelen ser más especializados en el área que se les encarga, mientras que los gabinetes conformados por parlamentarios suelen tener un carácter más político que técnico.

En la actualidad, la regla que compatibiliza el cargo ministerial con el de parlamentario varía entre los sistemas parlamentarios. En unos los ministros tienen que ser miembros del parlamento, como lo es el presidente del Gobierno; en otros no hay restricciones y en otros más son cargos incompatibles¹⁹⁷. En Reino Unido, a partir de 1926 la ley eliminó el procedimiento de que los ministros volvieran a pasar por las elecciones para ser ratificados por la sociedad en ese puesto, pero sigue siendo obligatorio ser parlamentario para tener un puesto ministerial. En regímenes parlamentarios de inspiración británica, como Fiji y Malta, los ministros tienen que emanar del Parlamento; en Australia e India pueden no haber emanado de ahí, pero, tras su nombramiento, deben de incorporarse¹⁹⁸. En Irlanda, sólo tres carteras tienen que emanar de las Cortes: el presidente, el vicepresidente y el ministro de Hacienda. La Constitución holandesa permite a los

¹⁹⁶ Giovanni Sartori, *Op. Cit.*, pp. 118-119

¹⁹⁷ Distinguir: compatibilidad con el mandato parlamentario, excluyendo el ejercicio de todos los demás cargos de elección popular; incompatibilidad con el ejercicio de cualquier otra función pública con la salvedad lógica de aquellas que deriven directamente del ejercicio de su cargo; y la incompatibilidad con el ejercicio de cualquier actividad con el ejercicio de cualquier actividad privada de carácter profesional, mercantil,

¹⁹⁸ Marc Van der Hulst, *El mandato parlamentario. Estudio comparativo mundial*, Ginebra: Unión Interparlamentaria, 2000, 166 p., p. 52

ministros presentarse en elecciones y compatibilizar las funciones de parlamentario y ministro por tres meses. Las constituciones alemana (art. 55), sueca (art. 9) y la suiza (art. 97) declaran la incompatibilidad para el ejercicio de función pública como privada a los ministros y al canciller Federal¹⁹⁹. La Constitución italiana (art. 64) declara que los miembros del Gobierno, aun cuando no formen parte de las Cámaras, tendrán derecho, y si son convocados, obligación de participar en las sesiones parlamentarias. En Bélgica, la Constitución, en el artículo 101.2, permite que miembros del Gobierno no formen parte del Parlamento²⁰⁰.

El sistema constitucional español llama a la compatibilización de los cargos de ministro y parlamentario al mismo tiempo, en aras de la integración funcional y mutua colaboración de poderes que caracteriza a un sistema parlamentario; es decir que la Constitución Española de 1978 permite, pero no obliga, a los ministros a ser, simultáneamente, parlamentarios, lo cual se corresponde con la línea marcada por la tradición constitucional hispánica de reconocer, con excepción de la de 1812 y la de 1873, la compatibilidad de funciones²⁰¹. No siempre los miembros del gobierno español han sido parlamentarios al mismo tiempo; sólo dos terceras partes de ellos. Los Gobiernos de UCD fueron los que porcentualmente han tenido más ministros parlamentarios. Durante el primer gabinete de Felipe González, varios de los ministros no parlamentarios no eran parte del partido. Al inicio su segundo gobierno, 1986, 88% de los ministros eran al mismo tiempo parlamentarios, que en 1988 bajó al 70%. En ese segundo Gobierno del PSOE desaparecieron los ministros no militantes del partido. Cabe mencionar la práctica ausencia

¹⁹⁹ Pedro Hernando García, “El estatuto jurídico de los miembros del Gobierno”, en *Revista de Derecho Político*, no. 37, 1992, pp. 38-39

²⁰⁰ Pedro Hernando García, *Op. Cit*, pp. 41, 43

²⁰¹ *Ibidem*, p. 42

de senadores en el Gobierno. El gabinete de Adolfo Suárez, tras 1977, tuvo seis ministros senadores; sólo uno de ellos había sido elegido en las elecciones, los otros 5 por designación regia. Después de la aprobación de la Constitución, los ministros sólo han pertenecido al Congreso de Diputados. En conclusión, entre 1977 y 1993 hubo una baja extracción de ministros parlamentarios en España.

El Gobierno²⁰² está constituido por el presidente, el vicepresidente y los ministros y todos ellos son responsables solidarios ante el Parlamento. Existe una figura parecida a la de los secretarios de Estado, que fueron creados durante el Gobierno de Adolfo Suárez en 1977 y eran considerados miembros del Gobierno, sin embargo, en las leyes sobre la Organización Administrativa del Estado de 1982 y 1983 aparecían excluidos, por lo que podría decirse que su papel se ubica en una zona intermedia entre la esfera estrictamente política y la administrativa²⁰³, pueden llegar a ejercer actividades propias de un ministro y asistir a los Consejos de Ministros, pero sin derecho a participar en deliberaciones y votaciones²⁰⁴.

Definen o distinguen a cada gobierno dos elementos: su Presidente y cada nombramiento de éste para el puesto. No constituyen un gobierno diferente los cambios y reajustes ministeriales que el gabinete pueda experimentar bajo una misma presidencia y durante una misma legislatura, por muy amplios que éstos puedan ser; ni han de entenderse como parte de un mismo gobierno los diferentes gabinetes que un mismo presidente pueda formar, de manera consecutiva, tras sucesivos nombramientos para el cargo, subsiguientes a triunfos de su grupo político en elecciones generales sucesivas, por el mero hecho de que

²⁰² En el Gobierno se encuentran autoridades o cargos públicos de libre designación y que están sometidos a la voluntad del presidente o de un ministro. En él se adoptan decisiones fundamentales que conforman la política general del Estado y desde donde se dirige su ejecución.

²⁰³ Juan Montalbes, "El gobierno", en Manuel Alcántara y Antonia Martínez, *Op. Cit*, p. 160

²⁰⁴ Pedro Hernando García, *Op. Cit*, pp. 43-44

sea la misma persona la que presida estos gobiernos²⁰⁵. Para cada nombramiento, cada presidente ha de obtener la confianza previa del Congreso de los Diputados, por lo que ha de presentar un programa político ante la Cámara. El nombramiento de un presidente del Gobierno significa también, en cada ocasión, el nombramiento de todos los demás miembros del Gobierno, los cuales pueden o no cambiar en su totalidad con respecto a los que formaban el anterior Gabinete, pero no por ello han de dejar de ser vueltos a nombrar formalmente. No por el hecho de que la mayoría de los ministros hayan sido nombrados de nuevo, puede hablarse de un mismo Gabinete. Cada nuevo nombramiento de un Presidente, aunque recaiga en la misma persona, puede suponer no sólo una reestructuración formal del Gobierno, con cambios orgánicos, personales y programáticos, sino también una nueva línea de acción, una nueva política real. En una remodelación ministerial, el nombramiento formal sólo se produce con respecto a los nuevos ministros que entran al gobierno, pero no con respecto a aquellos que permanecen en el mismo, incluido su presidente²⁰⁶.

Durante el segundo Gobierno de Adolfo Suárez, que duró 21 meses, entre 1977 y 1979, hubo 3 cambios en su gabinete: la dimisión de Ignacio Camuñas como ministro para las Relaciones con las Cortes, por problemas en su función; el nombramiento de Calvo Sotelo como ministro de Relaciones con las Comunidades Europeas (lo que constituyó el inicio de las negociaciones para la integración de España en la Comunidad Europea); y la dimisión de Enrique Fuentes Quintana, producto de los enfrentamientos intra-gubernamentales sobre la política económica. En el tercer Gobierno de Suárez, sucedido entre 1979 y 1981, 23 meses, hubo también 3 cambios, el más llamativo, la salida del gobierno de Abril Martorell. Durante el periodo de Calvo Sotelo, 21 meses, entre 1981 y

²⁰⁵ Antonio Bar Cendón, “Contenido y dinámica de la estructura gubernamental en España”, en *Revista de Derecho Político*, no. 29, 1989, pp. 37-113, p. 44

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 45

1982, hubo 4 cambios: la dimisión de Fernández Ordóñez como ministro de Justicia, el envío de Soledad Becerril a Cultura y, el tercero cuando la convocatoria a nuevas elecciones se hacía inminente, ante la desintegración prácticamente total de UCD. En los 44 meses del primer Gobierno de Felipe González, hubo solamente un cambio a 6 departamentos, que tuvo como motivo principal la lucha intra-gubernamental por el dominio de la coordinación de la política interna, que el ministro de Economía y Hacienda, M. Boyer, pretendía hacer desde el área económica²⁰⁷. En su segundo Gobierno, 1986-1989, hubo 7 cambios: se creó la figura de portavoz del Gobierno, ocupado por Rosa Conde; en 1988 en el Ministerio de Justicia se sustituyó a Fernando Ledesma por Enrique Mújica y en el del Interior a José Barrionuevo por José Luis Corcuera, en Transporte, Turismo y Comunicaciones, a Abel Ramón Caballero por José Barrionuevo, en Ecuación y Ciencia a José María Maravall por Francisco Javier Solana y en Industria y Energía a Luis Carlos Croissier por José Claudio Aranzadi. En el tercer periodo gobernado por el PSOE bajo la dirección de Felipe González, que duró 43 meses, hubo 12 cambios en 10 ministerios y en la vicepresidencia del Gobierno. Esta dinámica permite suponer que Adolfo Suárez, en su primer gobierno, a pesar de tener un sólido respaldo y de estar gobernando con cierta comodidad, sentía presión por el proceso de redacción de la Constitución y porque debía de consolidar el consenso entre las fuerzas y por ello recurrió poco a los cambios ministeriales, aunque también hay que pensar que probablemente no sintió la necesidad de hacer más. En su segundo gobierno, Suárez hizo el mismo número de cambios en un periodo muy similar a lo que duró su primer gobierno, empero, en éste ya se notaba una ligera pérdida de apoyo, sobre todo hacia finales de 1980 cuando comenzó a planear su renuncia. Con Felipe González si se nota una relación entre estar más arraigado

²⁰⁷ *Ibidem*, pp. 47-49

al gobierno y el número de cambios al gabinete: en su primer gobierno, a pesar de su clara ventaja sobre las demás fuerzas, recurrió a menos cambios de los que habían hechos los titulares del gobierno que le habían precedido, mientras que en el segundo y el tercero hizo más modificaciones, en las cuales también intervinieron circunstancias políticas que lo llevaron a hacer cambios estratégicos para enfrentar determinadas situaciones.

Sólo uno de esos gobiernos finalizó por la dimisión de su presidente; el tercero de Adolfo Suárez. Los demás han terminado con disolución anticipada de las Cortes y la convocatoria de nuevas elecciones, vía que parece institucionalizarse. Los cambios en intragubernamental han tenido un abanico de motivaciones, el más común, las discrepancias o confrontaciones en el seno del partido o mayoría que sostiene al Gobierno, que han afectado el 25% de los cambios. Las discrepancias de los ministros en cuestión con la política general del Gobierno, 20% y en el mismo porcentaje, los conflictos con motivo de una política concreta del Gobierno (política económica, política regional y autonómica). Dimisión de un ministro debido a motivos menores, 15%. Incompetencia o bloqueo de la acción ministerial, 10%. Deseo de atender mejor una determinada área de la política gubernamental y diferencias internas, 5% cada una. Ningún gobierno ha sido derribado con los mecanismos de control²⁰⁸.

Si consideramos los cambios ministeriales, la estabilidad sin cambio alguno fue de poco de 7 meses. El primer gobierno socialista, el de mayor longevidad, 44 meses, fue el que tuvo un mayor nivel de estabilidad, con 31 meses sin cambios. Si tomamos en cuenta los cambios ministeriales, los Gobiernos españoles resultan ser de los más inestables del entorno, con 2.14 remodelaciones por gobierno, mientras, por ejemplo, que el británico tuvo un promedio de 1.54 cambios por gobierno. Cabe resaltar que los gobiernos

²⁰⁸ *Ibidem* pp. 50-51

homogéneos, formados por un solo partido, son los que tienden a producir mayor número de remodelaciones por la comodidad que le supone al presidente gobernar sin alianzas, mientras que los gabinetes de coalición, si bien suelen tener una vida menor, experimentan menos cambios, debido al pacto de coalición, que impide al Primer Ministro disponer libremente de los puestos gubernamentales²⁰⁹, al tener que someter a consideración del resto de los líderes de la alianza las propuestas de cambio en el gabinete.

III.1.1.- Los Gobiernos de UCD, 1977-1982

Para las elecciones del verano de 1977, en las que se eligieron Cortes Constituyentes, había 78 partidos legalizados, mientras que 28 habían sido rechazados²¹⁰. La Unión de Centro Democrático ganó las elecciones como había sido planeado por los diseñadores del sistema electoral. Las divisiones ideológicas entre comunistas, socialistas, socialdemócratas, cristianodemócratas y nacionalistas hicieron imposible que alguno de ellos se hiciera portavoz de la oposición y dificultara el triunfo de los centristas²¹¹. Al Partido Comunista le afectó su proyección ideológica tradicional y a Alianza Popular su imagen continuista, aunque resulta paradójico que a pesar de ser las dos formaciones más estructuradas, desde el punto de vista organizativo, no hayan tenido mejor éxito en aquellas

²⁰⁹ *Ibidem*, pp. 56-57

²¹⁰ Álvaro Soto Carmona, “El sistema electoral ¿una decisión neutral?”, en Rafael Quiroga-Cheyrouze y Muñoz (ed.), *Los partidos en la Transición. Las organizaciones políticas en la construcción de la democracia española*, Madrid: Biblioteca Nueva, 2013, 423 p.

²¹¹ Juan Linz, “El liderazgo innovador en la Transición a la democracia y en una nueva democracia”, trad. De Irene Delgado, en Manuel Alcántara y Antonia Martínez (eds.), *Política y Gobierno de España*, Valencia: Tirant lo Blanch, 1997, 47 p., pp. 53-93

elecciones²¹². UCD fue fundada como coalición en mayo de 1977 y, meses más tarde, en agosto del mismo año, como partido. En ella convergían miembros de 14 partidos²¹³ y estaba dividida en grupos de personalidades, por lo que su líder, Adolfo Suárez, lo era más por contar con el respaldo del rey y de la sociedad que se había ganado a lo largo de un año de ejercicio como jefe del Gobierno, que por ser la figura en torno a la que todos los miembros se congregaron. En UCD había socialdemócratas, democristianos, liberales, populistas y ex franquistas reformistas y no existía una legitimación ideológica; algunos pretendían mantener su independencia, mientras otros apostaban por la transformación de la coalición en un verdadero partido unificado²¹⁴. Se trataba, más que de un partido, de una alianza electoral destinada a “llenar el espacio político que parecía haber entre socialistas y la derecha conservadora”²¹⁵, el cual era bastante amplio, en una España en la que el 63% de los electores rechazaba a los comunistas, un 66% a los revolucionarios, un 44% al continuismo del franquismo y otro tanto a la Falange²¹⁶. Algunos de los integrantes de la coalición ingresaron desde su fundación, otros, como Fernando Álvarez de Miranda (presidente del Congreso de los Diputados entre 1977 y 1979), invitado a incorporarse en

²¹² Cesáreo Aguilera de Prat, “La Transición Política (1975-1982)”, en Manuel Alcántara y Antonia Martínez (eds.), *Op. Cit.*, pp. 35-51

²¹³ En Unión de Centro Democrático convergieron los siguientes partidos o coaliciones: Federación de Partidos Demócratas Liberales, Federación del Partido Popular, Federación Social Demócrata, Partido Social Demócrata de España, Partido Socialdemócrata Independiente, Partido Demócrata Cristiano, Partido Demócrata Popular, Federación Social Independiente, Partido Demócrata Cristiano, Partido Demócrata Popular, Federación Social Independiente, Partido Progresista Liberal, Partido Liberal, Unión Socialdemócrata Española, Partido Social Liberal Andaluz, Partido Gallego Independiente, Unión Canaria, Unión Demócrata de Murcia, Acción Regional Extremeña.

²¹⁴ José María Maravall y Julián Santamaría, “Transición política y consolidación de la democracia en España”, en José Félix Tezanos, Ramón Cotarelo y Andrés de Blas (eds.), *La Transición democrática española*, Madrid: Sistema, 1989, 954 p., pp. 218-224

²¹⁵ Fernando Álvarez de Miranda, *La España que soñé, recuerdos de un hombre de consenso*, Madrid: La esfera de libros, 2013, 335 p., p. 165

²¹⁶ Álvaro Soto Carmona, “El sistema electoral ¿una decisión neutral?”, en Rafael Quiroga, *Op. Cit.*, pp. 49-64

julio de 1976, no aceptó hasta que se celebraran elecciones, porque no quería formar parte de “un gobierno que no había pasado por las urnas”²¹⁷.

Tras las elecciones de 1977, en las que los sectores reformistas no lograron obtener la mayoría absoluta, en contra de las previsiones, la suma entre sectores procedentes del franquismo y la oposición resultó equilibrada, se impuso la opción de la negociación para la elaboración de la nueva Constitución, desapareció la democracia cristiana como proyecto político autónomo, se hundieron los extremos²¹⁸ y UCD logró dominar el debate en torno a la elaboración de la Constitución (con tres de siete diputados que conformaron la Comisión Constituyente), factor que interesaba mucho a Suárez y a los centristas, sobre todo a los que provenían del régimen anterior, ya que así podrían asegurar, en la medida de lo posible, sus intereses. Así, entre 1977 y 1982, entre la Constituyente y la Primera Legislatura, el Gobierno estuvo en manos de UCD, la mayor parte del tiempo bajo la dirección de Adolfo Suárez, en la época de mayor incertidumbre después del fin del régimen anterior y en la que logró mantener la gobernabilidad y la estabilidad y evitar un derrocamiento del Gobierno, ya fuera por mecanismos institucionales formales, o por irrupciones violentas. Suárez acertó en el procedimiento de transformación del régimen en parte gracias a las encuestas de opinión pública, que le permitían percibir por adelantado la respuesta de la sociedad a sus decisiones; de esta manera su gobierno pudo reducir la incertidumbre de las posibles reacciones ante ciertas políticas e ignorar críticas de la clase política hacia sus iniciativas, al

²¹⁷ Fernando Álvarez de Miranda, *La España que soñé, recuerdos de un hombre de consenso*, Madrid: La esfera de libros, 2013, 335 p., p. 163

²¹⁸ Roberto Dorado e Ignacio Varela, “Estrategias políticas durante la Transición”, en José Félix Tezanos, Ramón Cotarelo y Andrés de Blas (eds.), *Op. Cit.*, p. 264

igual que dudas de sus colaboradores y opiniones hostiles de medios de comunicación²¹⁹. Se trataba de un político responsable, con habilidad para comprender los problemas y traducirlos en soluciones concretas, con capacidad de diálogo, con habilidad discursiva para comunicar a la sociedad sus planes y compromisos, al corriente de los asuntos que se tramaban en los pasillos del poder, desde antes de la muerte de Franco, y que sin conocer las teorías de la democracia consociativa, desarrolló pautas de negociación que coinciden con esos modelos²²⁰.

A pesar de su destreza ante múltiples tareas y desafíos, Adolfo Suárez no pudo hacer frente a las luchas internas de la coalición; a pesar de que controlaba a la organización, fracasó en convertirse su líder. La falta de unidad ideológica y de legitimidad de un solo hombre, hizo que UCD se disolviera poco a poco y que los diferentes grupos que lo conformaran se fueran a otros partidos, sobre a todo a fortalecer las filas de Alianza Popular (hoy Partido Popular). A partir de 1979, UCD fue perdiendo influencia en las zonas rurales debido a su concentración en las grandes ciudades, lo que fue aprovechado por el PSOE²²¹. Leopoldo Calvo Sotelo, jefe del Gobierno entre la dimisión de Suárez a principios de 1981 y finales de 1982, “no pudo hacer otra cosa que ser testigo y víctima del naufragio del centrismo”²²², fueron derrotados en las elecciones de octubre del 82 como efecto de la reacción del electorado a las luchas internas y a las escisiones en las que estuvo inmiscuido el partido en los años previos. La central partidista nunca logró institucionalizarse lo

²¹⁹ Juan Linz, “El liderazgo innovador en la Transición a la democracia y en una nueva democracia”, trad. De Irene Delgado, en Manuel Alcántara y Antonia Martínez (eds.), *Política y Gobierno de España*, Valencia: Tirant lo Blanch, 1997, 47 p., pp. 80-85

²²⁰ *Ibidem*, pp. 69-70

²²¹ José María Maravall y Julián Santamaría, “Transición política y consolidación de la democracia en España”, en José Félix Tezanos, Ramón Cotarelo y Andrés de Blas (eds.), *Op. Cit.*, pp. 218-224

²²² Emilio Romero, “Crónica de esta quinta democracia española”, en *Primer ciclo. La vida democrática: política y ciudadano*, Bilbao: Universidad de Deusto, 1990, 251 p., p. 22

suficiente en el nivel de las élites, sobre todo entre los líderes de Madrid, quienes valoraban poco a UCD como institución legítima y muchos de ellos no estaban dispuestos a sacrificar sus objetivos políticos personales por el partido. No hubo entendimiento consensuado entre las élites respecto a los procedimientos de toma de decisión, las normas de comportamiento y las estructuras organizativas básicas; su heterogeneidad ideológica²²³ y la diversidad de facciones dentro del grupo, hundió a UCD²²⁴. Tampoco logró acordarse el tipo de partido que sería UCD; los diferentes modelos tenían distintas implicaciones en el desarrollo de la ideología del partido y de su base social. Algunos miembros de la élite, como Adolfo Suárez y Rafael Arias Salgado, deseaban que fuera de tipo “catch-all” (modelo creado tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, en donde cabe todo tipo de gente, sin distinción de clase social o religión), el cual contribuye a la maximización de los votos, ya que no cuenta con una ideología explícita y, por ende, nadie se siente desplazado. Otros propugnaban por el modelo consociacional o *hold company*, que concibe al partido como una alianza organizada entre élites que representan de forma diferente los distintos sectores y concede una mayor importancia a la selección y movilización de las bases sociales²²⁵.

Lo anterior es significativo porque a pesar de que se trataba de una conglomeración de unos 14 grupos con sus respectivos intereses, presiones e ideologías, lograron mantenerse gobernando durante cerca de seis años y cohesionarse en torno a Adolfo Suárez la mayor parte del tiempo, con modificaciones mínimas en el gabinete, en una época en la

²²³ Los líderes de UCD incluían a los socialdemócratas del centro izquierda, los demócratacristianos del centro derecha y la derecha, los liberales defensores de la economía de mercado y de los valores sociales liberales, ex miembros del Movimiento Nacional y de sindicatos verticales. Además de las diferencias programáticas o ideológicas que dividían a los dirigentes de UCD, los orígenes de varios líderes constituían una división dentro de la elite del partido que entorpeció la distribución de incentivos solidarios, uno de los mecanismos más efectivos para alentar la lealtad organizativa

²²⁴ José Ramón Montero, Richard Gunther y Juan Linz, *Partidos Políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid: Trotta, 2007, 342 p., pp. 165-167

²²⁵ *Ibidem*, pp. 185-189

que hubo que contener al Ejército de su histórica intervención en la política, tolerar las demostraciones de fuerza de los que añoraban a Franco y que hacían concentraciones en la Plaza de Oriente o se paseaban por los barrios pegando carteles y hostigando a la gente, padecer los atentados en contra de diferentes funcionarios, al mismo tiempo que los cuerpos policíacos, haciendo uso de sus prácticas antiguas, cometían abusos en contra de manifestaciones y de grupos.

El primer grupo que gobernó en España a partir de 1977 llegó al poder y se mantuvo en él, fundamentalmente, gracias a la sensación de seguridad y estabilidad que daban a una sociedad temerosa de la incertidumbre. El centrismo en política es opción cuando los extremos denotan radicalismo y aires de confrontación y cuando las circunstancias llaman a dar pasos seguros, a reducir los riesgos a lo mínimo posible y, por lo tanto, alejan a las ideologías y a las promesas de experimentación.

III.1.2.- Los primeros tres Gobiernos del PSOE, 1982-1993

En 1982 había en España un anhelo de estabilidad gubernamental y un juicio muy negativo acerca de UCD, cuyas disputas internas parecían impedir su realización; “la democracia en sus manos, parecía peligrar por una gestión poco responsable”²²⁶. Habían pasado siete años desde que Francisco Franco había muerto, la Constitución había entrado en vigor con éxito hacía cuatro años, la violencia como medio para participar en la política parecía que había quedado atrás; la opción de incorporarse al juego político a través de los partidos parecía más segura y el intento de golpe de Estado, ocurrido en febrero de 1981, se

²²⁶ Javier Tusell, *Historia de España en el siglo XX. IV La transición democrática y el gobierno socialista*, 4 v., V. 4, Madrid: Taurus, 1999, p. 289

había zanjado con la demostración de que la estabilidad que no podía garantizar el Parlamento y el Gobierno, la aseguraba la Corona con su capacidad de control sobre el Ejército. Los temores al Búnker, a la izquierda revolucionaria y al enfrentamiento en la Guerra Civil, que existían durante la Transición, parecían asunto del pasado. Se había logrado reconstruir el prestigio de la política y de los políticos, se reconocían ya una serie de derechos y libertades, se había cimentado un Estado de bienestar y se habían descubierto nuevas formas de cohesión²²⁷. Frente a una UCD devastada y una sensación de estabilidad, las opciones políticas alejadas del centro eran, ahora sí, una posibilidad por la que podían optar españoles de todas las generaciones. Las alternativas más fuertes: el Partido Socialista Obrero Español y Alianza Popular. El primero obtuvo el 50.5% de los escaños y el segundo 30.5%.

¿Cómo llegó el PSOE a hacerse de tanto poder? Recordemos que durante la Segunda República era el partido de izquierdas más fuerte, pero que nunca llegó a ganar más del 24.5% de los escaños disponibles, y eso en las elecciones de 1931, cuando los aires favorecían más a esa ala política, y que durante la dictadura franquista, los militantes del partido estuvieron dispersos, sobre todo, en Francia y en México. Y, más sorprendente aún, ¿cómo hizo Felipe González, un joven y desconocido abogado antes de 1974, para llegar a controlar al Gobierno y al partido por más de una década? Cabe hacer notar que a la opción de la derecha, Alianza Popular, era apoyada por organizaciones poderosas e influyentes como la Confederación Española de Organizaciones Empresariales²²⁸, creada en 1977, que

²²⁷ Encarnación Lemus López, “*Made in Spain. De la autocomplacencia a la crisis*”, en Rafael Quiroga, *Op. cit.*, pp. 25-36

²²⁸ La organización pretendió participar de manera independiente en las elecciones, pero el PSOE los detuvo; la Junta Electoral no les permitió participar por no considerarlos una organización legitimada para hacer campaña electoral, lo que fortaleció la idea de la Confederación de apoyar a la derecha como alternativa a los socialistas.

para 1982 representaba a un millón trescientos mil empresas aproximadamente, el 75% del empleo nacional²²⁹.

Para dar respuesta a ambas preguntas, por un lado es importante hablar de los vínculos con el Partido Socialdemócrata Alemán, liderado por Willy Brandt²³⁰, y con la Fundación Friedrich Ebert, y por otro, de la habilidad y la disciplina del PSOE para hacerse de electores y escaños y mantenerlos. Los primeros contactos entre el PSOE y la Fundación F. Ebert ocurrieron en 1967 cuando Rodolfo Llopis era presidente del partido, pero no duraron mucho por el recelo de perder su independencia en el post franquismo, por escepticismo de algunos militantes del PSOE hacia la Fundación, en parte por los vínculos que tenía con el sindicato alemán *IG Metall* que había tratado de desestabilizar a la UGT española y porque Llopis no aceptaba que Enrique Tierno Galván tuviera la importancia que la Fundación pretendía en esa alianza²³¹; aunque *IG Metall* se convirtió en la organización obrera con más número de miembros, con unos veinte mil²³². Dos años antes, en 1965, Fritz Erler había viajado a Madrid para iniciar un acercamiento con el PSOE para como mecanismo para cambiar el rumbo político en España desde antes de la muerte del dictador, apuesta de Willy Brandt desde que era ministro de Exteriores, lo cual tampoco llegó a buen puerto²³³. Fue a partir de 1974, año en el que el PSOE celebró su XXVI

²²⁹ Manuel Mella Márquez, “Los grupos de presión en la transición política”, en José Félix Tezanos, *Op. cit.*, pp. 149-159

²³⁰ Herbert Frahm, quien en el exilio en Noruega adoptó el nombre de Willy Brandt, nació en Lübeck, Alemania, en 1913 y falleció en Unkel, en 1992. A los 16 años se hizo miembro del Partido Socialdemócrata Alemán (SDP) y a partir de 1933, tras el ascenso de Hitler al poder, estuvo exiliado, sobre todo, en Oslo. Regresó a Berlín en 1947 y entre 1957 y 1966 fue alcalde de esa ciudad, en 1964 se hizo presidente del SDP, entre 1957 y 1958 fue presidente del Senado, *Bundesrat*, entre 1966 y 1969 ministro de Asuntos Exteriores y vicescanciller de Alemania y entre 1969 y 1974 canciller. En 1971 recibió el Premio Nobel de la Paz.

²³¹ Bruno Vargas, “Las relaciones entre el PSOE y la Fundación Friedrich Ebert durante el franquismo, 1967-1970”, en *Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea*, no. 4, 2004

²³² Antonio Muñoz Sánchez, “SDP y el PSOE. Del frío al calor”, en *El País*, 3 de mayo de 2012

²³³ *Ibidem*

Congreso en el municipio de Suresnes, al oeste de París, en el que Felipe González fue seleccionado secretario general del partido, en lo que Willy Brandt tuvo una influencia importante, y tras el que el PSOE tuvo cambios sustantivos, como el abandono de la línea marxista (lo que se reforzó en 1979 cuando se declararon socialdemócratas y aceptaron el sistema capitalista con correcciones sociales a partir del fortalecimiento del Estado)²³⁴ que los acercamientos entre el partido y el SDP junto con la Fundación Friedrich Ebert, empezaron su mejor momento. A partir de ese año dicha fundación, a través de su delegado en España, Dieter Koniecki, financió la reconstrucción de la infraestructura del PSOE y de la UGT. Dice Antonio Muñoz Sánchez que “si en el ámbito de la izquierda el elegido fue el PSOE se debió a que su estrategia de cara a la Transición era perfectamente compatible con los intereses alemanes”²³⁵. Willy Brandt tenía una relación con España desde los años 30 cuando fue a Cataluña para mejorar las relaciones del Partido Obrero de Unificación Marxista con el Partido Socialista Obrero (al que él representaba), escisión del PSD alemán. Desde aquél tiempo, Willy Brandt tenía como enemigos a los comunistas españoles, de los que se tenía que esconder, y que más tarde, ya tras la muerte de Franco, se encargó de borrar del mapa electoral con su apoyo decidido al PSOE, a pesar de que el PCE tenía el apoyo de personajes como François Mitterrand. Willy Brandt fue fundamental para que Felipe González recibiera el apoyo del socialismo europeo²³⁶, como por ejemplo el del

²³⁴ Emilio Romero, “Crónica de esta quinta democracia española”, en *Primer ciclo. La vida democrática: política y ciudadano*, Bilbao: Universidad de Deusto, 1990, 251 p., p. 23

²³⁵ Antonio Muñoz Sánchez, *El amigo Alemán. El SDP y el PSOE de la dictadura a la democracia*, prol. de Ángel Viñas, Buenos Aires: RBA, 2012, 512 p.

²³⁶ Brand Rother, “Willy Brandt y España”, presentado en la jornada *Willy Brandt en su centenario. La huella alemana en Aragón*, Fundación María Domínguez y Fundación Friedrich Ebert, mayo de 2014, pp. 1-5

Bureau Internacional Socialista de Londres²³⁷. En España, Brandt inició su contribución a las democratizaciones de países del sur de Europa y de Latinoamérica.

Felipe González caminó hacia el poder con un grupo de amigos, lo que podríamos llamar el núcleo leal del liderazgo del PSOE. Se trataba de un personaje con alta seducción popular y que anunciaba cambios hacia la eficacia sin producir alarma. Había movilizó el porcentaje mayor en la historia del socialismo español y aparecía consagrado como líder del socialismo contemporáneo. El PSOE bajo su dirección supo valorizar el reconocimiento internacional del partido como miembro de la Internacional Socialista, mantener la independencia de UGT, configurándola como parte sindical del proyecto global, capaz de ofrecer un modelo del sindicato distinto y alternativo al que ofrecía comisiones obreras. Entendió que había que avanzar mediante acuerdos hacia la unidad de todos los socialistas. Realizó paulatinas adaptaciones para ir ajustando su ideología a la realidad social de cada momento²³⁸. El PSOE se hizo de una disciplina férrea; las decisiones se tomaban desde la oficina central del partido en Madrid y, gracias a que la ley electoral sustenta que las listas de candidatos al Parlamento son cerradas y bloqueadas, no había forma de modificar los nombres contenidos en las listas ni su orden²³⁹. El Gobierno de Felipe González se hizo de mayorías parlamentarias que le otorgaban su confianza y que le respaldaban sus propuestas y su gestión; la disciplina del partido fue determinante en ello. Además, y a diferencia de

²³⁷ Juan Linz, “El liderazgo innovador”, en Manuel Alcántara y Antonia Martínez, *Op. cit.*, pp. 81-89

²³⁸ Roberto Dorado e Ignacio Varela, *Op. cit.*, p. 256

²³⁹ Cabe destacar que en un estudio realizado por Storm, Müller y Bergamen para el periodo 1975 a 1999, España resultó ser el sistema parlamentario dentro de los estudiados en el que la influencia de los partidos sobre los grupos parlamentarios es más alta.

UCD, el PSOE tenían una estructura partidista institucionalizada, además de casi un siglo de existencia²⁴⁰.

Otro de los factores que influyó en que el Partido Socialista mantuviera su hegemonía a lo largo de la década de los 80 fue la debilidad de la oposición de derechas, que duró hasta mediados de la década siguiente. Las muestras de malestar en contra del gobierno socialista que surgieron a finales de los 80 apenas tuvieron repercusión en el Parlamento y en las elecciones de 1989. Uno de los primeros síntomas de desequilibrio al Gobierno de Felipe González fue la huelga que surgió en 1987 ante el primer intento del Gobierno de liberalizar el mercado de trabajo a través del Programa de Empleo Juvenil. La reacción del Gobierno se leyó como prepotente y desproporcionada, por lo que los sindicatos tampoco dieron facilidades para el diálogo²⁴¹. La Unión General de Trabajadores, brazo importante para el PSOE, rompió relaciones con el Gobierno de Felipe González y los parlamentarios provenientes de la central sindical abandonaron el Congreso de los Diputados; esta ruptura provocó un desequilibrio en el Gobierno y, aunque no los haría perder el Gobierno a corto plazo (duraron 9 años más gobernando), sí pudo haber tenido influencia en la caída progresiva en las elecciones (de 52.5% de escaños que habían obtenido en 1986, para 1989 fueron 50%, para 1993, 45% y para 1996, 40%), al mismo tiempo que el partido opositor más cercano, se fortaleció y modificó sus métodos de hacer política tras la llegada de José María Aznar a su dirección (que pasó de tener el 30% de los escaños en 1986 a 40% en 1993 y 42% en 1996).

El PSOE aprendió a jugar con las reglas del juego asentadas en el arreglo político de la segunda mitad de los 70 y gracias a eso gobernó cómodamente durante más de una

²⁴⁰ José Ramón Montero, Richard Gunther y Juan Linz, *Op. Cit.*, p. 170

²⁴¹ Javier Tusell, *Op. Cit.*, pp. 281-288

década. Tuvo, sin embargo, errores como el emprendimiento de una carrera rápida y una conquista exagerada del Parlamento, desdén de la oposición y arrogancia de su fuerza²⁴². Todo ello, aunado a los escándalos de corrupción de algunos de sus militantes y al fortalecimiento del Partido Popular, tras la llegada de José María Aznar, hicieron que en 1996 el partido opositor más importante desde 1982 se hiciera del poder y no lo soltara hasta que el escándalo por el engaño de su líder y presidente del Gobierno sobre la autoría de los atentados terroristas en la Estación de Atocha de 2003 provocó que en las elecciones de 2004 de nuevo hubiera un cambio de grupo en el Gobierno. Un factor que explica el fortalecimiento del Partido Popular es la prohibición de facciones al interior del partido (a pesar de que se pueden distinguir tres, aunque discretas e informales).

III.2.- Los efectos del recurso a los mecanismos de control: mociones de censura, cuestiones de confianza y disoluciones de cortes.

Una de las características de los sistemas parlamentarios es que el Parlamento tiene la potestad del control político; tiene la posibilidad de llamar a comparecer a los funcionarios del Gobierno y de retirarles la confianza y, si el descontento supera la mayoría absoluta de las Cortes, deponerlo. El papel de la oposición, según considera François Guizot, es el de poner constantemente a prueba al gobierno existente: lo obliga a explicarse, a demostrar su eficacia, a justificar abiertamente sus opciones; la oposición no se debe conformar con denunciar la acción del gobierno en turno, sino que debe convertirse en un verdadero contrapoder y debe de convencer que tiene razón en las críticas que le hace al

²⁴² Emilio Romero, *Op. Cit.*, p. 23

gobierno²⁴³. La Constitución española reconoce, como se dijo en el segundo capítulo, la facultad del Congreso de los Diputados de revocar el mandato de un Gobierno a partir de retirar la confianza por mayoría absoluta, junto con la selección de un nuevo presidente, lo que se conoce con el nombre de moción de censura constructiva.

El sistema político español reconoce la responsabilidad política solidaria del Gobierno, que consiste en que, ante las decisiones adoptadas colegiadamente en el Consejo de Ministros, responden todos sus miembros y el Gobierno responde por las decisiones de cada uno de sus miembros. El Parlamento puede remover a todo el Gobierno a causa de cualquier decisión de alguno de sus componentes, aun cuando no haya sido adoptada en el Consejo de Ministros²⁴⁴. La responsabilidad de los ministros y su solidaridad está integrada en la responsabilidad del presidente, que es quien propone su nombramiento y cese. Los miembros del Gobierno no necesitan solicitar formalmente de forma individualizada la confianza del Congreso de los Diputados ni para su nombramiento ni para su permanencia en el Gobierno; la responsabilidad de proponer su nombramiento y separación recae exclusivamente en el presidente del Gobierno. Existe una estrecha dependencia de los ministros respecto a su presidente.

La finalidad del control político es controlar a los órganos del poder, lo que puede realizarse directamente sobre el órgano (Gobierno) o indirectamente a través de la actividad que ese órgano despliega (normas); cuando el Congreso de los Diputados controla un decreto ley, está controlando, en realidad, al Gobierno que lo produce. Debe distinguirse del control penal, el cual se ejerce en contra de cualquier funcionario que ha cometido un delito, para lo que se requiere de un procedimiento de desafuero por parte del poder

²⁴³ Pierre Rosanvallon, *Op. Cit.*, pp. 158-159

²⁴⁴ Pilar Mellado Prado, “La responsabilidad política del Gobierno”, en *Revista de Derecho Político*, no. 37, 1992, p. 141

Legislativo, seguido de un juicio en manos de un juez ordinario (poder Judicial). El control político tiene un carácter subjetivo, y supone todo lo contrario al jurídico; sus parámetros no son objetivos ni necesariamente preexistentes. La valoración de la conducta del Gobierno (órgano controlado), se hace atendiendo a su adecuación, no a reglas fijas, sino, en el fondo, a la libre voluntad del Parlamento (agente controlante); basta con que la actuación del Gobierno no le parezca oportuna al Congreso de los Diputados retirarle su confianza. La valoración se realiza con absoluta libertad de criterio. El Congreso de los Diputados puede rechazar el decreto ley por considerarlo, simplemente, inoportuno o políticamente no adecuado, aunque también puede estimar que excede los límites constitucionales establecidos²⁴⁵. Una de las grandes diferencias entre el control jurídico y el control político es que si el primero encuentra una falta, de forma ineludible debe aplicar una sanción, no así en el segundo. Ello no es obstáculo para que, a veces, las decisiones del control político tengan efectos jurídicos vinculantes, como por ejemplo, la moción de censura. Los resultados del control político a veces son inmediatos y a veces sirven para poner en marcha controles políticos posteriores o para activar controles sociales. Si bien el control político no incluye muchas veces la sanción, incluye siempre la capacidad potencial de poner en marcha sanciones indirectas o posteriores²⁴⁶.

Podemos distinguir, dentro del control político y parlamentario, el control en el Parlamento del control por el Parlamento. el primero tiene como fin hacer comparecer y debilitar al Gobierno a través de la exposición de incapacidades que ha tenido; lo que ocurre durante las discusiones de una moción de censura, aunque ésta no vaya a ser aprobada. El segundo acaba en una sentencia, ya sea un ultimátum o la deposición del

²⁴⁵ Manuel Aragón Reyes, “El control parlamentario como control político”, en *Revista de Derecho Político*, no. 23, 1986, pp. 9-39, 15-17

²⁴⁶ *Ibidem*, pp. 17-18

Gobierno; El control que se articula a través de la aprobación de la moción es directo, inmediato, pero no siempre jurídicamente vinculante para el Gobierno. El hecho de que una moción de censura no sea aprobada, no significa que, por ello, deje de ser un instrumento de control; en ellas, la eficacia no se mide por la obtención de la caída del Gobierno, sino por el desgaste que la discusión le pueda producir. La mayoría impone la decisión, pero no puede impedir la opinión, no puede sustraer ningún asunto al debate de la Cámara. La mayoría puede frenar el control por el Parlamento, pero no en el Parlamento²⁴⁷.

A pesar de que la moción de censura es considerada un mecanismo de control político, su diseño dificulta la deposición de los gobiernos, favoreciendo su estabilidad y continuidad y evitar que su suerte dependa excesivamente de las fuerzas políticas parlamentarias; “mal poco menos que endémico de las organizaciones democrático representativas la no deseable inseguridad que provoca el sucesivo y permanente cambio de equipos gubernamentales. Parece claro que conviene establecer procedimientos para evitar o aminorar al menos el riesgo”²⁴⁸. Como ya he mencionado, juntar una mayoría absoluta para deponer a un Gobierno puede ser complicado, pero hacerlo para elegir al sustituto resulta aún más engorroso.

Conviene distinguir la estabilidad de un gobierno y la de un sistema político general, del cual el gobierno es una pieza. Al primero les da estabilidad tener una mayoría tras ellos que los apoye y no tener frente a ellos una mayoría que se ve dificultada para formalizar esa oposición. Al segundo le da estabilidad la fidelidad a sus propios principios y reglas de oro de su funcionamiento. Distinguir también entre gobierno estable y gobierno fuerte; el primero es al que no derriba la oposición, el segundo es el que real y

²⁴⁷ *Ibidem*, pp. 30-33

²⁴⁸ Carlos Ollero, “Democracia y moción de censura en la Constitución española de 1978”, en *Revista de Estudios Políticos*, no. 52, julio-agosto 1986, pp. 7-9

efectivamente tiene una mayoría a su favor. Lo que de verdad interesa garantizar es la entereza del sistema político²⁴⁹. Algunas consecuencias del voto de censura constructivo son que hace posible la irresponsabilidad política del Gabinete, en contradicción con los supuestos generales del parlamentarismo; perturba la función que al jefe del Estado le asigna el artículo 51 de arbitrar y moderar el funcionamiento regular de las instituciones; contribuye a reducir la publicidad de la acción política al resolverse los conflictos de una forma no abierta a la ciudadanía y no permite a la opinión un conocimiento exacto de los factores y razones determinantes de la situación. Confunde dos misiones distintas y opuestas del significado de la moción de censura: la que apunta a reducir las causas artificiales de inestabilidad y la que apunta a asegurar artificialmente una posible estabilidad²⁵⁰.

Dicho lo anterior pasemos a los casos prácticos. En España ha habido dos mociones de censura, en 1980 y en 1987, la primera en contra del presidente Adolfo Suárez, y la segunda contra Felipe González. Y dos mociones de reprobación, contra la gestión de determinados ministros, presentadas en septiembre de 1981, abril y octubre de 1984. Ninguna ha sido aprobada. De haber trascendido, las primeras hubieran hecho caer al Gobierno y se hubiera formado uno nuevo, en 1980 liderado por Felipe González, del PSOE, y en 1987 bajo el mando de Antonio Hernández Mancha, de Coalición Popular. En las mociones de reprobación, su aprobación hubiera constituido una seria advertencia al Gobierno y a su presidente, pero no la dimisión obligada del ministro afectado²⁵¹.

En mayo de 1980 el grupo parlamentario del PSOE presentó una moción de censura en contra del presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, en la que se proponía como sustituto

²⁴⁹ *Ibidem*, pp. 12-13

²⁵⁰ *Ibidem*, p. 14

²⁵¹ Pilar Mellado Prado, *Op. cit.*, p. 144

a Felipe González, y en la que las motivaciones eran las siguientes: incapacidad del presidente Suárez y su Gobierno para dirigir “los destinos de la nación española” en asuntos como la crisis en la sociedad, la construcción del Estado democrático y de sus autonomías, la seguridad ciudadana, el ejercicio de las libertades fundamentales, el desempleo y la inflación; a que el llamado reajuste ministerial no había permitido generar la esperanza de cambio; falta de voluntad para enfrentarse con una situación de corrupción; fracaso en la consecución de los grandes objetivos de política económica fijados por el Gobierno y el reiterado incumplimiento de los compromisos dirigidos en esa materia; carencia de un proyecto autonómico del Gobierno, así como un inaplicable e injustificado retraso en la presentación de una nueva ley de régimen local que garantice la autonomía local²⁵². El encargado de defender la moción fue Alfonso Guerra, diputado del PSOE, quien sostuvo que “el presidente Suárez ha llegado al tope del grado de democracia que le es posible administrar; el señor Suárez no soporta más democracia; la democracia no soporta más al señor Suárez: cualquier avance en el camino de la democracia pasa por la desaparición del señor Suárez”. A Rafael Arias Salgado, ministro de la Presidencia, le correspondió defender al Gobierno de Suárez. El debate de la moción duró más de 20 horas, en las que expusieron parlamentarios como Santiago Carrillo, quien sostuvo que “Suárez ha fracasado, desde la investidura de Suárez las cosas han ido de mal en peor”, Manuel Fraga, Miguel Roca, Blas Piñar, quien pidió al Gobierno de Suárez presentar una cuestión de confianza, ya que no quería votar a favor de la moción ya que esto suponía apoyar al PSOE. Tras los debates la moción fue votada y se obtuvieron los resultados siguientes: 344 votos emitidos, de los cuales 157 fueron a favor (PSOE, PCE, catalanes, andaluces, y tres del Grupo

²⁵² “Debate político en el pleno del Congreso. Texto de la moción de censura del PSOE”, en *El País*, 22 de mayo de 1980

Mixto), 166 en contra (UCD) y 21 abstenciones (Coalición Popular y Minoría Catalana). Se requerían 176 votos para que se aprobara la moción. Faltaron 24 votos para que se aprobara la moción. UCD fue el único grupo parlamentario que defendió al Gobierno, o que demuestra, solidaridad y disciplina. El Gobierno de Suárez no fue derrocado, pero políticamente había sido debilitado y el suceso pudo haber sido el principio del fin para la UCD.

En marzo de 1987, el grupo Coalición Popular, presentó una moción de censura en contra del presidente Felipe González, firmada por Juan Ramón Calero Rodríguez y 50 diputados más del mismo grupo parlamentario, por las siguientes razones: deficiencia en el funcionamiento de los servicios del Estado; ineficaz gestión económica; ineficacia e inadecuación en la Administración Central; errática política exterior y de defensa; actitud hegemónica e intervencionista del Estado y ausencia de cauces de diálogo. Calero Rodríguez habló ante el pleno para defender la moción y el vicepresidente Alfonso Guerra González lo hizo para defender la gestión del Gobierno, quien sustentó que “la explicación de esta moción de censura no la podemos encontrar en la Constitución; ni está orientada a provocar una alternancia de Gobierno ni es verosímil que eso pueda producirse ni está en el ánimo de los firmantes que se produzca”²⁵³. Tras réplicas de ambos, de la presentación de su programa, por parte del candidato sustituto, Hernández Mancha, y de exposiciones de los parlamentarios Iglesias Argüelles, de la Agrupación Izquierda Unida-Esquerra Catalana, quien rechazó la moción por parecerle un distractor “de la atención de los problemas reales que están en la calle”; de Anagasti Olabeaga, del Grupo Vasco, que anunció su voto negativo hacia la moción; de Roca i Junyet, del Grupo Minoría Catalana y, por último la del

²⁵³ Enrique Díaz Bravo, “La moción de censura y el caso del Gobierno español presidido por Felipe González Márquez”, en *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*, no. 8, febrero 2012, p. 151

presidente del Gobierno, Felipe González, se votó la moción²⁵⁴. Los resultados fueron los siguientes: 332 votos emitidos, 67 a favor (de Alianza Popular y Unión Valencana), 195 en contra (del PSOE, Izquierda Unida, PNV y EE) y 70 abstenciones (CDS, CiU, DPD, PL, PAR, AIC y CG); se requerían 176 votos favorables para que la moción trascendiera. Como podemos ver, la moción fue fácil de desechar. La confianza otorgada al presidente del Gobierno, no solamente por su grupo parlamentario, sino además por grupos que ni siquiera habían ido en alianza con ellos en las elecciones de un año atrás. He aquí otro ejemplo de la importancia de las mayorías y de la disciplina partidista.

A los casos de moción de censura en España, e incluso al diseño de ese mecanismo, durante el proceso de redacción de la Constitución de 1978, les antecedió una experiencia en el Parlamento alemán, *Bundestag*, en el que había sido rechazada una moción: en 1972 en contra del canciller Willy Brandt. En 1982 Helmut Schmith, sucesor de Brandt, enfrentó una moción de censura que si trascendió y fue sustituido por Helmut Kohl, del Partido Demócrata Cristiano alemán. Andrea Manzella, constitucionalista y parlamentario italiano, reconoce que hoy la disciplina de partido hace que la revocación parlamentaria del Gobierno sea casi una hipótesis irrealizable, pero sería erróneo extraer de eso la conclusión de una inexistencia de una actividad parlamentaria de vigilancia y de crítica. La fuerza de control parlamentario descansa más que en la sanción directa, en la indirecta; más que en la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras más que en derrocar al Gobierno en desgastarle o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral. Esta labor de crítica, de fiscalización, constituye el significado propio del control parlamentario²⁵⁵.

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 155-156

²⁵⁵ Manuel Aragón Reyes, *Op. cit.*, pp. 24-25

El sistema político español contempla un recurso del Gobierno para solicitar confianza al Parlamento: la cuestión de confianza, ubicada en el artículo 112 de la Constitución, que el presidente del Gobierno puede plantear sobre una modificación de su programa o una declaración de su política general. Queda excluida la posibilidad de plantearla vinculada a un texto legislativo o a una parte de su articulado, de tal manera que el otorgamiento de la confianza suponga la aprobación, sin discusión, de dicho texto o de alguna de sus disposiciones²⁵⁶. Recurrir a ella no se debe tomar a la ligera, de perderse, el Gobierno es depuesto. Se recurre a ella cuando existe la sensación de inquietud dentro del Parlamento en torno a una política que esté por presentarse y se apueste por asegurar su implementación y para evitar que el Parlamento responda con un obstáculo a dicha política o con una moción de censura.

La primera cuestión de confianza presentada en España tras el arreglo político de la segunda mitad de los 70, fue en septiembre de 1980 por parte de Adolfo Suárez, apenas 4 meses después de que le fuera interpuesta una moción de censura a su Gobierno. Recurrió a solicitar la confianza del Parlamento para poner en marcha un plan de austeridad económica y el desarrollo del estado de las autonomías. En la votación UCD, la minoría catalana y el Partido Andalucista, otorgaron la confianza al Gobierno con 168 votos, el PSOE, PCE, PNV y la Coalición Democrática la rechazaron con 164 votos, hubo 2 abstenciones y 4 ausencias. Se requería mayoría simple para ganarla y, por los resultados, ello apenas se logró. Si los parlamentarios que se abstuvieron de votar y los que no asistieron hubieran votado en contra de la solicitud de confianza, el Gobierno de Suárez hubiera caído apenas un año después de haber ganado las elecciones y haber obtenido el 48% de los escaños. El Gobierno de Suárez pudo poner en marcha sus planes para los que

²⁵⁶ Pilar Mellado Prado, *Op. Cit.*, p. 145

solicitó la confianza, pero los resultados, sumados a los de la moción de mayo de ese año, demostraron que no tenía un apoyo claro en el Parlamento, lo que en ese sistema supone una sentencia a ser cesado pronto y, mientras, a gobernar sin comodidad.

La segunda cuestión de confianza, fue presentada diez años después, en abril de 1990, por el presidente del Gobierno, Felipe González, con el apoyo de las Agrupaciones Independientes Canarias, para solicitar especial política de diálogo; aquél acontecimiento, provocó angustia en el Gobierno de González y parecía ser un síntoma de la hostilidad política del Partido Popular tras la recién iniciada dirección de José María Aznar, según me explicó Rosa Conde, ministra portavoz del Gobierno en aquel entonces. Los resultados de la votación fueron 176 votos a favor, 130 en contra (PP e IU), 37 abstenciones (CDS y PNV) y 7 ausencias. En este caso, las abstenciones y las ausencias, de haberse sumado a los votos negativos, no hubieran alcanzado a los que respaldaban al Gobierno y el resultado no supuso, como en el caso de Adolfo Suárez, que el Gobierno en turno pronto perdiera el poder; todavía le quedaban 6 años por gobernar, pero definitivamente estuvo enmarcada por el inicio de un fortalecimiento de la oposición que llevaría al sistema de partidos en España definitivamente hacia una dinámica bipartidista, en la que la hegemonía de los 80 estaba claramente perdida; no se verían ya, y supongo que no se verán en el futuro, décadas completas gobernadas por un solo partido político.

III.3.- Los desafíos a la estabilidad política fuera de los mecanismos pre-establecidos: Intento de golpe de 1981, Pactos de la Moncloa y huelga de UGT.

Los entramados legales pueden contribuir con la búsqueda de estabilidad en un régimen, empero, poco pueden hacer en ciertas circunstancias, como en un intento de golpe

de Estado o una huelga de un sindicato, así como una intervención militar extranjera, en donde un papel firmado por un conjunto de políticos nada vale frente a otro tipo de fuerzas que son supra-jurídicas y que para detenerlas hace falta otro tipo de recursos, que no son los legales. Al mismo tiempo, los políticos pueden recurrir a negociaciones que no están contempladas dentro del marco jurídico y que pueden contribuir a salir de una crisis que la legislación vigente no puede resolver; se apela entonces a reuniones, ya sean públicas o privadas, en donde a través del diálogo oral se acuerdan asuntos que no necesariamente acaban asentados sobre el papel y que ayudan a dirimir problemas que no entienden forzosamente de protocolos y de los espacios oficialmente destinados a ello.

Una de las pruebas a la estabilidad y a la gobernabilidad del nuevo arreglo político surgido tras la muerte de Franco, fue el intento de golpe de Estado en febrero de 1981. Aquí, poco importaban los candados diseñados para evitar que una legislatura o un gobierno fueran derrocados, o que las Cortes estuvieran fragmentadas o no. Un pequeño grupo de guardias civiles dirigidos por el teniente coronel Antonio Tejero asaltaron el Congreso de los Diputados y lo mantuvieron paralizado por casi un día. En términos de la búsqueda de estabilidad y gobernabilidad, lo que en este caso evitó que las Cortes cayeran y que se iniciara un gobierno militar, fueron al menos tres factores: la intervención del rey, para hacer retroceder a los golpistas, que la mayor parte de las zonas militares no se unieran al levantamiento y que la sociedad civil no saliera a apoyar la insurrección. Juan Linz sostiene que la legitimidad de un Gobierno debe al menos dar la sensación de que sus instituciones son mejores que otras que podrían haberse establecido y que de haber un grupo que pretenda derribarlas, el resto de la sociedad se mantendrá fiel al orden vigente. El 23 de febrero de 1981 podríamos decir que el acuerdo institucional surgido de las

renegociaciones iniciadas en 1976 tuvo legitimidad en la mayor parte de la población que decidió no sumarse al levantamiento.

Si bien desde 1982 se notaba un aparente distanciamiento entre la Unión General de Trabajadores y el PSOE, fue a fines de 1988 cuando el conflicto estalló: la unión sindical convocó a la primera huelga general desde que había muerto Franco. Su líder, Nicolás Redondo, había adoptado una actitud de confrontación, tras sentirse engañado por Felipe González y después de que un año atrás, en 1987 él junto con otros dirigentes habían abandonado el Parlamento²⁵⁷. Sorprendentemente la convocatoria fue bien atendida y durante un día España sólo tuvo los servicios mínimos, incluso la emisión de la Televisión Nacional fue suspendida: 8 millones de trabajadores y 3 millones de estudiantes no acudieron a sus actividades y más de un millón se manifestaron por las calles. El costo se estimó en 400 mil millones de pesetas. A pesar de que la huelga estaba delimitada en el tiempo por sus organizadores, el Gobierno de Felipe González la resintió en términos de potencial inestabilidad.

Los Pactos de la Moncloa se recuerdan como una reunión de múltiples sectores productivos y políticos para acordar las medidas económicas para revertir la situación económica en España. Recordemos que en 1973, había terminado la época de bonanza económica en la que España había entrado desde la década de los 50, periodo en el que la economía española creció al 5.2% anual y pasó de representar el 43% al 80% de la economía británica. En ese año, 1973 inició la Primera Crisis del Petróleo, que provocó que para abril de 1974 las importaciones del hidrocarburo incrementaran considerablemente para España, como había ocurrido ya desde antes con otros muchos países importadores de petróleo. Para finales de 1975 el déficit español exterior representaba el 3% de PIB. Urgía

²⁵⁷ Javier Tusell, *Op cit.*, pp. 281-288

entonces atender el tema de la economía. Para ello, el Gobierno presidido por Adolfo Suárez convocó a sindicatos, empresarios y gobiernos locales para acordar las medias económicas. Si bien los Pactos de la Moncloa supusieron un respiro en los problemas sociales y laborales que necesitaba el gobierno para dedicarse más de lleno a su tarea de reforma política²⁵⁸, además de la aceptación por parte de la izquierda de un programa de austeridad a cambio de una reforma fiscal progresiva, la mejora de la seguridad social, entre otras cosas, y tuvieron poco efecto términos económicos, más cuando en 1979 se presentó la Segunda Crisis del Petróleo, aquella reunión supuso un éxito para el Gobierno ya que logró, por primera y última vez, hasta ahora, en la historia de España reunir a los más importantes sindicatos, a varios de los más poderosos empresarios (no a la Confederación Española de Organizaciones Empresariales) y a los gobiernos autonómicos, crear un ambiente en el que intercambiaran impresiones de forma pacífica en los salones del Palacio de la Moncloa, sede del Gobierno español, y llegar a un acuerdo de saneamiento, estabilización económica, reformas financieras, fiscales y sectoriales, así como cambios políticos y administrativos. Sin duda esta reunión constituyó la extensión de la política del consenso al área económica²⁵⁹.

Así, las tres experiencias de las que hablé en este apartado, son ejemplo de situaciones que la innovación, la creatividad y el compromiso de evitar caminos de hostilidad para resolver problemas son los recursos a los que los gobiernos deben recurrir para evitar una crisis o para salir de una. Los arreglos políticos que cimientan las bases de los nuevos regímenes, deben contemplar herramientas para enfrentar situaciones de emergencia, pero al mismo tiempo se debe estar consciente de las situaciones excepcionales

²⁵⁸ Ramón Cotarelo, “La transición política”, en José Félix, *Op cit.*, p. 40

²⁵⁹ Cesáreo Aguilera de Prat, “La Transición Política (1975-1982)”, en Manuel Alcántara y Antonia Martínez (eds.), *Op. Cit.*, pp. 35-51

que se pueden presentar y estar dispuesto a sacarlas adelante apelando a recursos que no están contempladas en el diseño institucional.

Conclusiones

Las razones que explican la caída o supervivencia de un régimen en el tiempo, están determinadas por una serie de factores múltiples, unos más condicionantes que otros, pero en donde los más constantes y con una importancia mayor que el resto son: a) la capacidad de las élites políticas y de los grupos con capacidad competitiva de encauzar sus propósitos por la vía institucionalizada como la opción para solventar diferendos, en la que prime la conciliación y se eviten las hostilidades, en la que haya siempre posibilidad de renegociación encausada por una vía legal; b) la presencia de cierta eficiencia y eficacia en el ejercicio gubernamental que de la sensación de que asuntos como la seguridad pública, el control del territorio por parte de los organismos del Estado, así como el monopolio de la violencia en sus manos están garantizados, y c) la presencia de una situación económica que permita a las grandes mayorías satisfacer sus necesidades sin que se presente como opción el desacato de la legislación vigente para garantizar el bienestar.

En los sistemas parlamentarios, la sobre-fragmentación en las Cámaras, puede contribuir a una baja en la eficiencia y la eficacia del ejercicio gubernamental, lo cual, junto con otros factores, puede hacer que un régimen se quiebre. A su vez la sobre-fragmentación en el Parlamento está determinada por varios factores, quizá el más importante, el sistema electoral, que entre más apegado a la pureza de la forma proporcional, facilita el multipartidismo, que si se da en regímenes polarizados, puede complicar el ejercicio Legislativo.

En Europa, las repúblicas parlamentarias salidas de la Gran Guerra padecieron la hostilidad bajo la que operaban diferentes gobiernos, la crisis económica iniciada a fines de la década de los años 20, una sobre-fragmentación en sus cámaras de representación,

sumada a la polarización, la determinación de algunos líderes de solventar los gastos de reparación de la guerra a partir de la humillación y aplicación de sanciones impagables a los vencidos y la aparición de partidos políticos antisistema que lograron hacerse de amplios espacios en los Congresos y que, en cuanto pudieron, se hicieron de un poder absoluto que derribó a los regímenes constitucionales. Por ello, la Europa salida de la Segunda Guerra Mundial, entendió que había que cambiar la dinámica de hacer política tanto al interior de los países como a escala regional y fueron aplicadas medidas en los diseños institucionales de los nuevos regímenes para evitar factores que contrarrestar la estabilidad política del régimen y la gobernabilidad, como por ejemplo, la inclusión del mecanismo de moción de censura constructiva que, bajo el supuesto de que los gobiernos parlamentarios no pueden operar sin la confianza de la mayoría parlamentaria, permite la deposición del Primer Ministro, aunque dificultándola a fin de evitar un uso frívolo del mecanismo, pero permitiendo la exigencia de responsabilidad al Gobierno y favoreciendo la comparecencia de su titular en caso de que se presente un diferendo en torno a un programa político o a una gestión. Del mismo modo, los sistemas electorales proporcionales fueron corregidos, a fin de que, sin castigar en demasía la pluralidad, en las cámaras parlamentarias se pudieran formar sólidas mayorías y se evitara la representación excesiva de pequeños partidos que en nada contribuían al buen desempeño parlamentario.

El caso español se inserta dentro de ese contexto. España fue uno de los países europeos en los que en la época de entreguerras se fundó una República, en la que la polarización y la imposición de proyectos no consensuados fue una dinámica constante, donde el Parlamento integraba un exceso de fuerzas débiles que no facilitaban la formación de una mayoría que otorgara al Gobierno la confianza para ejercer sus funciones de manera óptima y al que la crisis económica desarrollada en los primeros años de la década de los 30

hicieron estragos. En ese régimen hubo partidos políticos antisistema que entraron al juego electoral por la vía constitucional, pero que generaron una dinámica que distaba de estar apegada a la legislación y que eventualmente hicieron inoperable al régimen republicano y, a través de mecanismos de violencia, lo vencieron. La España de la segunda mitad de los años 70, inserta en el contexto europeo de la época, se adaptó al curso en el que había entrado Europa tras 1945 y, con base en los antecedentes de los años 30, se instauró un diseño institucional que permitiera la instalación de un régimen duradero en el tiempo, en el que hubiera estabilidad política y un escenario favorable a la gobernabilidad, así como reglas del juego claras a través de las cuales, los grupos que aceptaran y respaldaran la legitimidad del arreglo político, pudieran competir a través de la vía electoral por espacios de representación en las Cámaras.

El regreso a la adopción del sistema político liberal en España, que supone la igualdad jurídica de todos los ciudadanos, permitió que durante la década de los 80, caracterizada por el adelgazamiento del Estado y la disminución progresiva del Estado de bienestar en el mundo occidental, se instalara en la península un sistema de seguridad social sin precedentes y se desarrollara un sistema de redistribución de los ingresos que, ayudado del crecimiento económico, mejoró la calidad de vida de los españoles. Si bien desde la década de los años 50, después de una década de autarquía, la España franquista vio una mejoría en sus indicadores económicos, esto debe atribuirse a la apertura de las puertas a Europa que impactó de manera benéfica en la nación ibérica debido al auge económico del resto del continente y no a los lineamientos del régimen autoritario que regía España.

Más allá del consenso que pudo haber en un primer momento del arreglo político en España tras la muerte de Franco, imperó la convicción de no volver a cometer los errores del pasado, que habían llevado a los regímenes españoles de la primera mitad del siglo XX

a ser derribados, y se apostó por un camino seguro, a través de una ley procesal, la Ley para la Reforma Política, que si bien incorporó las reivindicaciones de la oposición y los deseos de los miembros de la élite política del franquismo, consistía en una jugada del gobierno de Adolfo Suárez, junto con el rey Juan Carlos, para mantener el poder y las riendas de la consolidación del nuevo régimen. Si más tarde se habló de consenso, fue porque la apuesta del Gobierno en torno a dominar el nuevo Congreso constituyente, salido de las elecciones de 1977, no salió conforme a lo planeado, ya que el Partido Socialista obtuvo apenas 13% menos de votos que el partido del Gobierno y hubo que negociar con ellos para la elaboración de la Constitución de 1978.

Si bien con la legalización del Partido Comunista se había apostado porque en las elecciones socialistas y comunistas se repartieran lo más equitativamente posible los votos de la izquierda, el PCE obtuvo apenas 6% de los votos (3.4% de los espacios en el Congreso), mientras que el PSOE obtuvo, junto con su alianza con el Partido Socialista de Cataluña, casi 34% de los escaños en la Cámara de Diputados, con lo que iba quedando claro que los socialistas se habían hecho de una fuerza y habían entendido cómo jugar dentro de las nuevas reglas que los llevaría pronto a hacerse de una mayoría absoluta, mientras que los comunistas sucumbirían poco a poco, obteniendo menos del 7% de los espacios en la cámara baja.

Durante la primera fase del nuevo arreglo tras el fallecimiento del dictador, en la preparación y votación de la Ley para la Reforma Política, los procuradores franquistas tuvieron un papel sustancial en un momento trascendental. La configuración de su decisión estuvo determinada por varios factores: la posibilidad de continuar dentro de la arena política, la advertencia de que, de no votar a favor, de igual manera la reforma trascendería y de igual manera ellos perderían el lugar que habían ocupado hasta entonces dentro del

régimen, la presión por parte de los miembros de Alianza Popular (muchos de los cuales también eran procuradores en Cortes) para que se iniciara el nuevo juego político con nuevas reglas, dentro del que la derecha tenía altas probabilidades de obtener espacios significativos.

La aceptación mayoritaria de los procuradores para dar su voto en favor de la Ley para la Reforma Política, no responde a asuntos de ideología y convencimiento de que era hora de un cambio, sino a que había incentivos, tanto positivos como coercitivos, para hacer lo que desde el Gobierno se instruía, situación a la que estaban acostumbrados: su papel dentro de las Cortes franquistas no había sido otro más que el de seguir instrucciones sin cuestionarlas y el único elemento de duda entre las opciones era si la mayoría iba a favor o en contra; ninguno quería ser tildado de traidor, había que ir hacia donde la mayoría iba. Los pocos que tuvieron la entereza para seguir sus convicciones fueron aquellos que votaron en contra, a pesar de las implicaciones negativas que ello conllevaba, porque estaban convencidos de los principios bajo los que había vivido la dictadura franquista.

El Partido Socialista Obrero Español se hizo de un poder hegemónico en el Congreso y, por ende, en el Gobierno entre 1982 y 1993 gracias a múltiples factores: supieron leer el ánimo de la sociedad española; giraron hacia el centro político; aceptaron las reglas del nuevo juego político y las emplearon en su favor; fueron bien asesorados por el Partido Socialdemócrata alemán y beneficiados con el financiamiento de la Fundación Friedrich Ebert; sacaron provecho del sistema electoral que beneficia a los dos partidos con mejores resultados en la contienda; comprendieron que en la segunda mitad del siglo XX en Europa convenía más hablar del respeto a la política económica de mercado y a la propiedad privada, que de los principios marxistas bajo los que había operado en sus primeras décadas de vida antes del inicio de la dictadura franquista. A su vez, la Unión de

Centro Democrático, a pesar de haber sido los protagonistas en la elaboración de las reglas que regirían al nuevo régimen, pensadas especialmente para mantenerlos en el poder, debido a la falta de homogeneidad, disciplina y cohesión en torno a un solo líder perecieron tan pronto se sucedió la alternancia en el poder en 1982. El Partido Popular, herencia de Alianza Popular, sacó provecho, a principios de la década de los 90, de los escándalos de corrupción dentro de los gobiernos socialistas, de la ruptura del Gobierno con la UGT, y de su nuevo formato de partido, bajo la dirección de José María Aznar, para cambiar el tipo de oposición que desempeñaban en el Congreso de los Diputados con miras a, por primera vez, hacerse de la mayoría y del Gobierno a partir de 1996 y, más tarde, alternarlo con el Partido Socialista, dinámica que a partir de noviembre de 2015 cambiará al ingresar una o dos nuevas fuerzas políticas (Podemos y Ciudadanos) que serán la principal oposición al PP y al PSOE en el Parlamento²⁶⁰.

El diseño institucional sobre el que se basa el régimen español vigente hasta hoy, fue hábil para resolver problemas que habían causado desenlaces desafortunados en el pasado, como el sistema electoral que favorece la formación de mayorías estables y duraderas en el Congreso, y errores en torno a temas que históricamente han causado conflicto en la península ibérica como son el tema de la posición del Estado frente a la religión, en donde lo más que se logró asentar en la Constitución fue que el Estado era aconfesional pero que reconocía a la religión Católica como la dominante, o el asunto de las autonomías, quizá el que más embrollos ha causado. El hecho de haber escrito un ambiguo título octavo en la constitución, el que trata de la organización territorial del Estado, y luego haber desarrollado el Estado de las autonomías, a través de estatutos que no satisfacían las

²⁶⁰ El último barómetro publicado por el Centro de Investigaciones Sociológicas, de julio de 2015, muestra que la intención de voto otorgaría al PP un 16%, al PSOE un 17%, a Podemos 12.6% y a Ciudadanos un 7.7%.

reivindicaciones, sobre todo, catalanas y vascas, y que, aunado a ello, desequilibraba las atribuciones de una y otra comunidad, ha traído hasta nuestros días serios problemas que, situaciones como la que se registró en el segundo semestre de 2014, cuando el presidente de Cataluña anunció un referéndum por la independencia catalana, hizo que el Gobierno central entrara en un estado de incertidumbre innecesario y que vuelve a surgir ante las elecciones catalanas de 2015. Con las dos autonomías históricas en España debe de consolidarse su autonomía fiscal y detener el hostigamiento a sus tradiciones y lengua propias.

Como ya se ha mencionado, el régimen emanado de la renegociación de las reglas del juego en España durante la segunda mitad de los años 70 tuvo aciertos, como sacar adelante un nuevo proyecto que incluyera a quienes durante décadas habían sido desplazados de la vida política y, además, duramente reprimidos; los políticos en funciones de aquellos años hicieron lo que estaba a su alcance. Se dejaron, sin embargo, tareas pendientes que correspondía abordar a los gobiernos que llegaron más tarde, cuando la transición de gobiernos de forma pacífica, a través de la vía electoral, estuviera garantizada y la estabilidad política ya no fuera la principal preocupación; cuando llegaran al poder los nuevos grupos, gracias al nuevo arreglo político. Aquellas lagunas que se dejaron en los 70 no fueron atendidas y con el cambio generacional se convirtieron en asuntos urgentes de atender: la falta de justicia a las víctimas de la represión franquista y el castigo a personajes que cometieron crímenes durante la guerra civil y la dictadura, así como también el debate de la forma de Estado que debía adoptar España (a pesar que desde el principio de la Transición, el dilema República Monarquía no parecía condicionar los contenidos políticos del nuevo régimen). Aunado a ello, durante varios años se fueron acumulando actos poco éticos por parte algunos miembros de la clase política, incluida la Casa Real, que si bien

pasaron desapercibidas durante algún tiempo, salieron a relucir con la crisis económica que estalló hacia 2008 y que se han vuelto importantes elementos del descontento ciudadano y factores para el surgimiento de nuevas plataformas políticas que, aprovechándose de la coyuntura, llegan a cuestionar de forma injusta los elementos constitutivos y la forma en que se negoció el arreglo político de la segunda mitad de los 70.

En torno a las presuntas discrepancias en los planteamientos teóricos de Maurice Duverger y Giovanni Sartori en torno a los efectos de los sistemas electorales en los sistemas de partidos, se demostró en el trabajo que ambos coinciden, a grandes rasgos, en un planteamiento: las dinámicas en los sistemas de partidos son multifactoriales, empero, el sistema electoral es, quizá, el más importante de esos factores, sobre todo conforme menos puro es el sistema proporcional. Los planteamientos de Maurice Duverger en los años 50 que Giovanni Sartori cuestiona como leyes sociológicas en los años 90, en realidad fueron planteadas como tal no por el autor francés, sino por las primeras interpretaciones que se hicieron a su obra tras las primeras publicaciones y que él mismo aclaró y matizó en ediciones posteriores, lo cual ha sido expuesto por Dieter Nohlen en su artículo “Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos”²⁶¹. Cada factor que interviene en la configuración del sistema de partidos, tendrá diferente importancia dependiendo de cada caso y de la circunstancia en la que se inserta cada uno.

Los mecanismos de exigencia de responsabilidad al Gobierno deben de ser eficaces, es decir, lograr hacer explicar a los miembros del gabinete sobre el estado que guarda su gestión y deponerlos en caso de que hayan demostrado incompetencia y abuso, empero, no debe de convertirse en un factor de inestabilidad y desequilibrio, que se emplee en demasía

²⁶¹ Dieter Nohlen, “Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos”, en *Revista Española de Ciencia Política*, #31, 2013.

y que más que funcionar como un elemento de control, se convierta en un condicionante para el cumplimiento de cualquier tipo de presión y exigencia por parte de la oposición. El diseño de la moción de censura antes de que le fuera agregado el candado de la elección del sustituto del jefe del Gobierno de forma simultánea a la propuesta de deposición del que está en turno, provocó un uso indiscriminado, en determinados momentos, como la época de entreguerras en Europa occidental y no permitió que los gobiernos se pudieran asentar, consolidar y ejercer sus funciones. La modificación a este mecanismo que realizó la Ley Fundamental de Bonn, tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, hizo que en la segunda mitad del siglo XX fuera menos común y más responsable la deposición de gobiernos parlamentarios y que no fuera empleada por la oposición de forma trivial.

Anexo 1

Porcentajes de votos y escaños de los primeros 4 partidos entre 1977 y 2011

(Elaboración propia a partir de datos del Congreso español)

	Partido	% de votos	% de escaños
1977	UCD	35.47	47.71
	PSOE	29.2	33.72
	AP	8.05	4.57
	PCE	6.3	3.43
1979	UCD	35.08	48
	PSOE	30.54	34.57
	PCE	10.82	6.57
	CD	5.97	2.57
1982	PSOE	40.82	50.57
	AP	26.46	30.57
	PSC	7.52	7.14
	UCD	6.47	3.14
1986	PSOE	44.33	52.57
	AP	26.13	30
	CDS	9.16	5.43
	CiU	5.05	5.14
1989	PSOE	39.87	50
	PP	25.97	30.58
	IU	8	4

	CDS	7.95	4
1993	PP	34.56	39.43
	PSOE	39.1	45.43
	IU	8.14	4.29
	CiU	4.98	4.86
1996	PP	39.18	44.57
	PSOE	38	47.14
	IU	9.45	5.43
	CiU	4.64	4.57
2000	PP	45.24	52.29
	PSOE	34.71	35.71
	IU	5.54	2.29
	CiU	4.25	4.29
2004	PSOE	43.27	48.86
	PP	38.31	42.28
	CiU	3.28	2.86
	IU	3.15	0.57
2008	PP	40.38	43.99
	PSOE	44.36	48.28
	IU	3.81	0.57
	CiU	3.06	2.85
2011	PP	43.82	53.13
	PSOE	29.16	31.42
	CIP	7.02	3.14
	UPyD	4.76	1.42

Bibliografía

Alcántara, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, México: FCE, 1995, 259 p.

..... y Antonia Martínez (eds), *Política y Gobierno de España*, Valencia: Tirant lo Blanch, 1997, 467 p.

Alzaga Villamil, Oscar, *Del proceso constituyente a las prácticas postconstitucionales*, Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2010, 110 p.,

Álvarez Conde, Enrique, *Curso de Derecho Constitucional*, 2 vol., Vol. II Los Órganos Constitucionales y El Estado Autonómico, 1ª reimp. de la 6ª ed., Madrid: Tecnos, 2009

Álvarez de Miranda, Fernando, *La España que soñé, recuerdos de un hombre de consenso*, Madrid: La esfera de libros, 2013, 335 p.

Aragón Reyes, Manuel, “El control parlamentario como control político”, en *Revista de Derecho Político*, no. 23, 1986.

Bar Cendón, Antonio, “Contenido y dinámica de la estructura gubernamental en España”, en *Revista de Derecho Político*, no. 29, 1989.

Blanco Valdés, Roberto, *La Constitución de 1978*, 2ª ed., Madrid: Alianza, 2011, 351 p.

Carr, Raymond, *España 1808-2008*, ed. de Juan Pablo Fusi, trad. de Juan Ramón Capella, Jorge Garzolini, Gabriela Ostberg y Horacio Vázquez Rial, 3ª ed., Barcelona: Ariel, 2012, 766 p.

Comín, Francisco, Mauro Hernández y Enrique Llopis (eds.), *Historia económica mundial, siglos X-XX*, Barcelona: Crítica, 2005, 478 p.

Curso de Derecho Constitucional Español III, Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho/Universidad Complutense de Madrid, 1994.

Díaz Bravo, Enrique, “La moción de censura y el caso del Gobierno español presidido por Felipe González Márquez”, en *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*, no. 8, febrero 2012.

Domínguez Ortiz, Antonio, *España. Tres milenios de Historia*, prol. de John Elliot, 1ª reimp. de la 2ª ed., Madrid: Marcial Pons, 2004, 406 p.

Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, trad. de Jilieta Campos y Enrique González Pedrero, 22ª reimp. de la 1ª ed., México: Fondo de Cultura Económica, 2012, 461 p.

....., apud. “Conclusiones sobre el Congreso de Ley Electoral”, en *Pueblo*, 20/11/1976.

Elster, John, “Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process”, en *Duke Law Journal* no. 45, 1995.

Félix Tezanos, José, Ramón Cotarelo y Andrés de Blas (eds.), *La Transición democrática española*, Madrid: Sistema, 1989, 954 p.

Fernández Miranda, Pilar y Alfonso, *Lo que el rey me ha pedido. Torcuato Fernández Miranda y la Reforma Política*, 5ª ed., Barcelona: Plaza & Janes, 1995, 394 p.

....., Torcuato, “El concepto de democracia y la doctrina pontificia”, en *Revista de estudios Políticos*, no. 29, 1946.

Hernando García, Pedro, “El estatuto jurídico de los miembros del Gobierno”, en *Revista de Derecho Político*, no. 37, 1992.

Hobsbawm, Eric, *Historia del siglo XX, 1914-1991*, trad. de Juan Faci, Jordi Ainaud y Carme Castells, 14ª ed., Barcelona: Crítica, 2010, 614 p.

Lijphart, Arendt, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995

Linz, Juan, *La quiebra de las democracias*, trad. de Rocío de Terán, 5ª reimp. de la 1ª ed., Madrid: Aliana, 1996, 169 p.

Mellado Prado, Pilar, “La responsabilidad política del Gobierno”, en *Revista de Derecho Político*, no. 37, 1992.

Mendonca, Daniel, “Ingeniería constitucional y gobernabilidad democrática”, en *Novapolis. Revista de estudios políticos contemporáneos*, no. 7, mayo de 2004.

Miguel, Emilio de, “A modo de introducción”, en *Arriba*, 18 de noviembre de 1976.

Montero, José Ramón, Richard Gunther y Juan Linz, *Partidos Políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid: Trotta, 2007, 342 p.

Montero, José Ramón, “Parlamento, estabilidad política y estabilidad gubernamental”, en *Revista de las Cortes Generales*, no. 4, 1985.

....., “La moción de censura en la Constitución de 1978: supuestos constituyentes y consecuencias políticas”, en *Revista de Estudios Políticos*, no. 12, 1979.

Muñoz Sánchez, Antonio, “SDP y el PSOE. Del frío al calor”, en *El País*, 3 de mayo de 2012.

Nohlen, Dieter, apud. “Conclusiones sobre el Congreso de Ley Electoral”, en *Pueblo*, 20/11/1976.

....., “El sistema proporcional es compatible con la necesaria estabilidad política”, en *Ya*, 18/11/1976

Ojeda Revah, Mario, *La transición política: orígenes de la democracia en la España actual, 1975-1982*, Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas, UNAM, 1988

Ollero, Carlos, “Democracia y moción de censura en la Constitución Española de 1978”, en *Revista de Estudios Políticos*, no. 52, julio-agosto, 1986

Parker, R. A. C., *El siglo XX. Europa 1918-1945*, trad. de Joaquín Maestre, 5ª ed., México: Siglo XXI, 1982, 440p. (Historia Universal Siglo XXI)

Pasquino, Gianfranco, *Nuevo Curso de Ciencia Política*, trad. de Carla Ferri, México: FCE, 2011, 389 p.

Powell, Charles, *España en democracia, 1975-2000*, Barcelona: Plaza y Janés, 2001

Pradera, Javier, *La Transición española y la democracia*, ed. e intro. de Joaquín Estefanía, Madrid: FCE, 2014, 164 p.

Quiroga-Cheyrouze y Muñoz, Rafael (ed.), *Los partidos en la Transición. Las organizaciones políticas en la construcción de la democracia española*, Madrid: Biblioteca Nueva, 2013, 423 p.

Rodríguez López, Emmanuel, *Por qué fracasó la democracia en España. La Transición y el régimen del '78*, Madrid: Traficantes de sueños, 2015, 387 p.

Romero, Emilio, “Crónica de esta quinta democracia española”, en *Primer ciclo. La vida democrática: política y ciudadano*, Bilbao: Universidad de Deusto, 1990, 251 p.

Rosanvallon, Pierre, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, trad. de Gabriel Zadunasky, Buenos Aires: Manantial, 312 p.

....., *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*, trad. de Heber Cardoso, Barcelona: Paidós, 2010, 317 p. (Estado Y Sociedad, 176).

Rother, Brand, “Willy Brandt y España”, presentado en la jornada *Willy Brandt en su centenario. La huella alemana en Aragón*, Fundación María Domínguez y Fundación Friedrich Ebert, mayo de 2014.

Sánchez Cuenca, Ignacio, *Atado y mal atado. El suicidio institucional del franquismo y el surgimiento de la democracia*, Madrid: Alianza, 2014, 367 p.

Sánchez Recio, Glicerio, *Sobre todos Franco. Coalición reaccionaria y grupos políticos*, Madrid: Flor de Viento, 2008

Sanjurjo Rivo, Vicente Antonio, *Descentralización territorial y bicameralismo: un estudio comparado de las experiencias constituyentes española e italiana* (tesis de doctorado), Santiago de Compostela: Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela, 2002

Sanz José, Luis, “Maurice Duverger propugna el sistema electoral proporcional” en *Informaciones*, 18/11/1976

Sanz, José Ramón, “Discrepancias Ollero-Duverger con Tierno Galván, al analizar la Reforma Política”, en *Pueblo*, 19/11/1976

Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, trad. de Roberto Reyes Mazzoni, 5ª reimp. de la 3ª ed., México: FCE, 2012, 246 p.

....., “La influencia de los sistemas electorales”, en *Estudios Públicos*, Centro de Estudios Políticos, no. 17, 1985

Soriano, Ramón y Carlos Alarcón, “Las elecciones en España: ¿votos iguales y libres?”, en *Revista de Estudios Políticos*, no. 114, 2001.

Suárez, Adolfo, “Consideraciones sobre la transición española”, en *Cuenta y Razón*, no. 41, 1988.

Tusell, Javier, *Dictadura franquista y democracia (1939-2004)*, Barcelona: Crítica, 2010.

....., *Historia de España en el siglo XX. IV La transición democrática y el gobierno socialista*, 4 v., V. IV, Madrid: Taurus, 1999, 370p.

El franquismo: el régimen y la oposición. Actas de las IV Jornadas de Castilla-La Mancha sobre investigación en archivos, Guadalajara: Archivo Histórico Provincial de Guadalajara, 2000

Van der Hulst, Marc, *El mandato parlamentario. Estudio comparativo mundial*, Ginebra: Unión Interparlamentaria, 2000, 166 p.

Vargas, Bruno, “Las relaciones entre el PSOE y la Fundación Friedrich Ebert durante el franquismo, 1967-1970”, en *Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea*, no. 4, 2004.

Yllán Calderón, Esperanza, *El franquismo*, Madrid: Marenostrom, 2006.

Documentos:

Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1978

Ley para la Reforma Política, en *Boletín Oficial del Estado*, #4, 5 de enero de 1977

Real Decreto Ley, en el *Boletín Oficial del Estado*, #70, 23 de marzo de 1977

Constitución Española de 1978