



LA RAZÓN HISTÓRICA. Revista hispanoamericana de Historia de las Ideas. ISSN 1989-2659

La representación pública mixta en la Historia político-constitucional.

Joint public representation in political and constitutional History.

Ángel Luis Sánchez Marín.

Doctor en Derecho y Graduado Social, Profesor Asociado de Derecho Constitucional en la Universidad de Murcia (España).

Resumen: Es un hecho natural el que los hombres se unan por razones ideológicas a través de los partidos políticos, pero, también lo es, que nos unimos por el mismo motivo, en familias, municipios, sindicatos, asociaciones diversas, etc...Ambas formas de representación política, no son excluyentes, sino complementarias. En este estudio, ponemos de manifiesto al lector, cómo se han articulado ambas posibilidades, en nuestra historia constitucional, y tanto en regímenes autoritarios, como democráticos.

Abstract: It is a natural fact that men join for ideological reasons by political parties, but also is, we joined for the same reason, in families, municipalities, unions, various associations, etc. Both forms of representation . . . policy are not mutually exclusive, but complementary. In this study, we show the reader how both possibilities have been articulated in our constitutional history, and both authoritarian regimes and democratic.

Palabras Clave: democracia mixta, representación ideológica, representación orgánica.

Keywords: mixed democracy, ideological representation, organic representation

I INTRODUCCIÓN

La representación pública mixta supone la adecuada mezcla y combinación de una representación ideológica partidista con otra de carácter orgánico territorial y funcional.

Las razones filosóficas que la justifican son esencialmente tres, a saber:1) Con ella se lograría la representación integral del hombre ante el Estado;2) Es exigida por el principio de justicia social al permitir participar a los diversos grupos que componen la sociedad en la determinación de los intereses generales de la nación;3) Haría efectivo el principio democrático al hacer presente a toda la sociedad, y no sólo a una parte de ella, ante los órganos de decisión política.

Tras la Revolución francesa y la Ley Chapelier y el Decreto Allard de 1791, esta técnica representativa aparece propuesta por primera vez en el Acta Adicional de 22 de abril de 1815, que NAPOLEON BONAPARTE rubricó antes de su abdicación definitiva y en la segunda Cámara del reino de Hannover que elegida por órdenes o intereses sociales hizo su aparición entre 1849 y 1855.

La representación ideológica, en complemento con la orgánica, requería una adecuada formulación especulativa de esta última, lo que realizó, con protagonismo temporal y conceptual, el Krausista liberal, ENRIQUE AHRENS, quien con su obra "Curso de Derecho Natural" (1839) influyó, en Krausistas y, directa o indirectamente, en tradicionalistas (1). Después, vendrían los estudios de STUART MIL LABOULAYE, ESTRADA, SANTAMARIA DE PAREDES, etc. . . , y las experiencias prácticas del Senado español de 1876, el Consejo Económico Prusiano de 1880, el Consejo Industrial de Baden de 1893, etc. . .

Con la entrada del siglo XX y el auge del autoritarismo se produjo la asimilación por regímenes de esta naturaleza, de principios de significación organicista con la pretensión de lograr la representación política del pueblo sin la necesidad del concurso de los partidos políticos y a través de los grupos naturales constitutivos de la sociedad;de esta forma, "el régimen autoritario se cubría con el manto de la apariencia democrática. Sólo apariencia democrática, porque la representación orgánica ha funcionado por lo general, en los diferentes ensayos que ha conocido en la historia contemporánea, más que como un auténtico cauce representativo como un instrumento de control social y económico en manos del estado autoritario para hacer frente y desmontar el sindicalismo obrero y el juego de los partidos políticos" (2).

No obstante lo anterior, también hubo en esta época una corriente doctrinal de gran significación que defendía la representación pública mixta enmarcada en un régimen democrático: 1) línea liberal-democrática: ADOLFO

(1) Cfr. FERNANDEZ DE LA MORA, GONZALO, Los teóricos izquierdistas de la democracia orgánica, Editorial Plaza y Janés, Barcelona, 1985, págs. 203.

(2) MONTORO BALLESTEROS, ALBERTO, Representación pública familiar y desarrollo político, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Murcia, Murcia, 1976, pág. 30.

POSADA y SALVADOR DE MADARIAGA; 2) línea socialista: JULIAN BESTEIRO y FERNANDO DE LOS RIOS URRUTI; 3) línea conservadora: JOSE MARIA GIL-ROBLES y CARLOS RUIZ DEL CASTILLO, así como experiencias organicistas de esta naturaleza como las de Rumanía (1923), Hungría (1926), Austria (1929), Grecia (1929), y las aún vigentes de Irlanda (1937) y Baviera (1946).

Tras la Segunda Guerra Mundial se identificó indebidamente la representación orgánica con el autoritarismo, cayendo la misma a partir de entonces en un gran desprestigio, a pesar de la defensa que de ella hacen, DEBRÉ, MENDES-FRANCE, BATTAGLIA, MARANINI, ZAMPETTI, FERNANDEZ-CARVAJAL, etc. . . , y al proyecto de ley del General DE GAULLE de creación de regiones y de renovación del Senado de 1969.

En la actualidad, la representación orgánica en adecuada combinación con la ideológica, ha cobrado un nuevo impulso con los estudios de la doctrina científica neocorporativa ⁽³⁾, y gracias al desarrollo cada vez mayor de la representación consultiva de intereses (Consejos Económicos e institucionalización de los grupos pluralistas en la Administración Pública) y de la representación negociada de intereses (Acuerdos Interconfederales y terminación convencional de los procedimientos administrativos).

Ahora se trata de analizar, sintéticamente, los principales regímenes autoritarios y/o democráticos en los que se institucionalizó la representación pública mixta, y referir los diversos proyectos constitucionales que en España estuvieron a punto de hacer realidad esta fórmula, para terminar con unas conclusiones de alcance general sobre esta técnica representativa.

II. SISTEMAS POLÍTICOS DE REPRESENTACION PUBLICA MIXTA QUE ALCANZARON VIGENCIA.

1) EN EL ESTADO AUTORITARIO

A) ITALIA (1928)

El fascismo italiano se concreta en la formulación de un Estado que sobrepasa los rasgos específicos del autoritarismo. Su jefe político, MUSSOLINI, lo dijo tajantemente: "Queremos unificar la nación en el Estado soberano que está sobre todos y puede estar contra todos, porque representa la continuidad moral

⁽³⁾ Aquí hay que citar a autores como SCHMITTER, MARAFFI, MISHRA, BERGER, MILLER, OFFE, etc. . . Cfr. nuestra obra, Supuestos y Principios Fundamentales de la Representación Pública Mixta, Septem editorial, Oviedo, 2001, passim.

de la nación en la historia" (4). "Nuestra fórmula es ésta: todo en el Estado, nada fuera del Estado, nada contra el Estado" (5). Es el suyo un Estado totalitario que gira en torno a estos rasgos fundamentales: absorción del individuo por el Estado, violencia y belicismo, capitalismo, concepción oligárquica y elitista de la sociedad y corporativismo (6).

El Estado fascista, totalitario y corporativo, se configura como un gran organismo dinámico. En él todo el pueblo italiano está organizado y encuadrado en dos grandes instituciones: 1) En lo político, el Partido; 2) En lo económico, las Corporaciones, integradas por los sindicatos. La cabeza de ese gran organismo social y político es la Cámara de los Fascios y de las Corporaciones (7).

La Cámara de los Fascios y de las Corporaciones fue sancionada por el Rey el 19 de enero de 1939. Estaba compuesta por representantes del Partido Fascista y de las Corporaciones. Sus miembros eran: -el Duce; -miembros del Gran Consejo del Fascio; -Consejo Nacional de Partido Fascista; y de parte de las Corporaciones, -miembros del Consejo Nacional de las Corporaciones.

Ninguno de estos miembros es por elección, sino designados por razón del cargo que ocupan tanto en el Partido Fascista, como en las Corporaciones.

El modelo corporativo fascista concibe a los grupos como estructuras propias del Estado. Este modelo propugnaba la organización de la colectividad sobre la base de asociaciones representativas de interés y de las actividades profesionales, neutralizando los elementos conflictivos, la lucha de clases en el plano social y la diferenciación ideológica en el plano político, caracterizándose por el establecimiento de organizaciones interclasistas, procedimientos de composición obligatorios y la subordinación absoluta de las corporaciones al Estado. A este respecto, es significativo su perfil legal. Las corporaciones devienen en una emanación del Estado, son instituidas con Decreto del Jefe del Gobierno y son presididas por un ministro, subsecretario, etc. .

(4) Spirito della Rivoluzione fascista, Antología de los "Scritti e Discorsi" a cargo de G. S. y E. SPINETTI, Milán, Edición de U. Hoepli, 1940, pág. 370.

Cfr. en castellano, MUSSOLINI, BENITO, La Doctrina del Fascismo, Editorial Bosch, Barcelona, 1935, págs. 76.

(5) Spirito della Rivoluzione fascista, Op. cit, pág. 370.

(6) PANUNZIO, teórico del fascismo italiano, afirma: "Un carácter del Estado fascista. . , el que constituye su calificación más repetida y corriente, la más comprensiva, es su carácter totalitario; el Estado fascista no puede ser, por definición - reconoce - sino totalitario y dictatorial". Teoría Generale dello Stato fascista, Padua, 1939, págs. 64 y 70.

La ideología fascista que hizo del fascismo un totalitarismo es la ideología evolucionista de HEGEL, el organicismo biológico de SPENCER, FOUILLE, WORMS, etc. . , y la teoría de las élites de PARETO y SOREL. Cfr. NOGUER, N, "El Estado fascista: la doctrina", en Razón y Fe, 108, 1935, págs. 94-110; GENTILE, G, Genesi e Struttura della società, Editorial Mondadori, 1946, págs. 11-14, 16-32, 57-61 y 66-67.

(7) Cfr. MUSSOLINI, BENITO, El Estado Corporativo, I. S. I, Salamanca, págs. 7 y ss.

B) PORTUGAL (1933)

La Constitución portuguesa de 1933 da forma institucional al golpe de Estado de 1926. El inspirador de este texto legal fue un profesor universitario al que en 1932 se le encargó la Presidencia del Consejo de Ministros: ANTONIO OLIVEIRA SALAZAR ⁽⁸⁾.

El pensamiento político tradicional y católico de OLIVEIRA SALAZAR se refleja en la Carta Magna del “Estado Novo”: teóricamente pretendía armonizar el régimen de libertades públicas inspiradas en el iusnaturalismo cristiano, con el reconocimiento de la personalidad de diversos grupos sociales encuadrados en un régimen corporativo y con el principio de autoridad. Por otro lado, los valores sociales en los que se asentaba la nueva Constitución eran la propiedad y el trabajo vinculados a una función social, siendo la función del Estado una actividad coordinadora y directiva del mismo en razón del bien común.

Las instituciones políticas, en lo que a nosotros nos interesa ahora, son las siguientes: una Cámara corporativa asentada en una triple base (las autarquías locales, las corporaciones culturales y económicas, y la Administración Pública). Y una Asamblea Nacional, en donde - dice SANCHEZ AGESTA - “la elección de los miembros se basa en el sufragio individual por circunscripciones en régimen de partidos libres (listas), aunque hasta la reforma de 1945, la ley electoral de 1934, al establecer un solo distrito nacional, daba a la elección el carácter de un plebiscito en que prácticamente sólo podían ser designados los candidatos de un solo partido” ⁽⁹⁾.

En realidad no pasó de ser un Estado autoritario, y como tal, se caracterizó por una primacía del poder ejecutivo, despolitización del pueblo, tecnificación de la política y pluralismo limitado, con una práctica eliminación del derecho a la libre asociación. La organización corporativa desde arriba, es decir, instaurada desde el Estado - dice SENA ESTEVES - “fue absorbiendo progresivamente la justa libertad y responsabilidad de los órganos sociales” y “funcionó bajo la gestión estatal, con lo cual se cercenó progresivamente, no sólo la libertad de los órganos sociales, sino también, lo que es más grave, el sentido y el hábito de la responsabilidad” ⁽¹⁰⁾. A lo que añadimos con LOEWENSTEIN: “la Cámara

⁽⁸⁾ Cfr. sobre la historia política de este periodo el libro de, HERMANO SARAIVA, JOSE, Historia de Portugal, Editorial Alianza, Madrid, 1989, págs. 428 y ss.

⁽⁹⁾ Derecho Constitucional Comparado, Editora Nacional, Madrid, 1971, págs. 415-416.

Antes del régimen salazarista, ya hubo en 1918, un intento de articular en Portugal una segunda Cámara de base parcialmente corporativa bajo la presidencia del militar y político SIDONIO PAIS.

⁽¹⁰⁾ "Panorama de Portugal. La solución perdida", en Revista Verbo, 137-138, agosto-septiembre-octubre 1975, págs. 1020 y ss.

Corporativa era un ornamento en una economía reglamentada y planeada desde arriba hasta abajo. Los intereses corporativos estaban organizados fuera de la Cámara en unas cooperativas dirigidas por el Estado e integradas en unas amplias Corporaciones. A la Cámara alta le quedan tan solo aquellas funciones consultivas que le están permitidas y asignadas por los managers estatales de la vida económica" (11).

C) ESPAÑA (1942)

El sistema político instaurado en España en el período que va desde la terminación de la Guerra Civil en 1939 hasta la muerte del General Franco en 1975, encontró su fundamentación ideológica, en el pensamiento tradicionalista (12) y en el falangista (13). La teoría del caudillaje desarrollada por FRANCISCO JAVIER CONDE (14), la legitimación moral del pronunciamiento militar de 1936 como Cruzada patriótica y religiosa, así reconocida y calificada por la Iglesia Católica, y el pensamiento autoritario-conservador del General PRIMO DE RIVERA, completan los principios ideológicos, religiosos y políticos de la llamada Era de FRANCO (15).

Consecuencia de estos principios ideológicos que inspiran el nuevo régimen son los siguientes fundamentos constitucionales: principio de unidad de poder y

(11) Teoría de la Constitución, Editorial Ariel, Barcelona, 1964, pág. 458.

(12) Cfr. PRADERA, VICTOR, El Estado Nuevo, Madrid, 1941, págs. 222 y ss.

(13) El fundador de Falange Española, JOSE ANTONIO PRIMO DE RIVERA, manifestó claramente su animadversión al parlamentarismo liberal cuando lo califica de "farsa" o cuando dice que "ese Parlamento no se preocupa en absoluto (de) la vida de España, sino (de) las menudas pasioncillas. . " (Discurso pronunciado en Puebla de Almoradiel, el día 22 de abril de 1934, en Textos de Doctrina Política, recopilación de Agustín del Río Cisneros, editado por la Delegación Nacional de la Sección Femenina de FET y de las JONS, Madrid, 1974, págs. 221 y 222), lo que le lleva a afirmar: "nada de partidos: un gran movimiento nacional. . que se proponga como meta la realización. . De una España para todos los españoles, ni mediatizada por poderes extranjeros ni dominada por el partido o la clase más fuerte" (Ibidem, pág. 755). En los Puntos Iniciales de 7 de diciembre de 1933 preconizó que el Parlamento estuviera asentado "sobre las auténticas realidades vitales: la familia, el municipio, el gremio o sindicato" (Ibidem, pág. 89); y en los Puntos programáticos de noviembre de 1934 reiteró que los españoles participarían en el Estado "a través de su función familiar, municipal y sindical " (Ibidem, pág. 340) .

Sobre el pensamiento político de JOSE ANTONIO PRIMO DE RIVERA, Cfr. ARRESE Y MAGRA, J. L, El Estado totalitario en el pensamiento de José Antonio, Ediciones Vicesecretaría de Educación Popular, Madrid, 1945, págs. 75; CANTARERO DEL CASTILLO, MANUEL, Falange y Socialismo, Editorial Dopesa, Barcelona, 1973, págs. 13 y ss; MUÑOZ ALONSO, ADOLFO, Un pensador para un pueblo, Editorial Almena, Madrid, 1974, págs. 232 y ss y 397 y ss; BROCA, SALVADOR, Falange y Filosofía, UNIEUROPE, Salou (Tarragona), 1976, págs. 253.

(14) Cfr. Contribución a la doctrina del caudillaje, Ediciones de la Vicesecretaría de Educación Popular, Madrid, 1945, págs. 105-149.

(15) Cfr. DE LA CIERVA, RICARDO, Historia del Franquismo. Orígenes y configuración (1939-1945), Editorial Planeta, 1975, págs. 25 y ss; DE MIGUEL, AMANDO, Sociología del Franquismo, Editorial Euros, Barcelona, 1975, págs. 31 y ss.

coordinación de funciones; la soberanía reside en la nación; los cauces de participación política son la familia, el municipio, el sindicato y demás entidades de representación orgánica que a este fin reconozcan las leyes; confesionalidad católica del Estado y límites a los derechos reconocidos a los ciudadanos ⁽¹⁶⁾.

Y sus instituciones las siguientes: la Jefatura del Estado, el Gobierno, el Consejo del Reino, las Cortes, el Consejo Nacional y el Movimiento y la Administración de Justicia. A nosotros nos interesan ahora las Cortes y el Consejo Nacional.

Por Ley de 17 de julio de 1942, sabemos que se establecieron las Cortes españolas, unicamerales, como órgano representativo y legislativo. No eran Cortes de signo orgánico-corporativo en su funcionamiento, sólo en su designación. Se afirma que representan al pueblo español y que no están sus Procuradores ligados por el mandato imperativo.

Los condicionamientos en su designación son muy grandes, limitando en gran medida la posibilidad efectiva de participación del pueblo en la misma. Sólo con la introducción de los Procuradores por la Familia, se mejoró algo el cuadro general, pero la mayoría de los demás componentes eran de designación directa o indirecta de la Jefatura del Estado. Su Reglamento Interno lo elaboraban las mismas de acuerdo con el Gobierno. Hay también otras intervenciones del ejecutivo en este órgano, que limitan más aún sus posibilidades reales. Sus actuaciones eran en Pleno y por Comisiones, que era el ámbito real de trabajo ⁽¹⁷⁾.

Para el tradicionalista GIL MORENO DE MORA, "(Estas Cortes) se proclamaba(n) como antídoto de los divisores partidos, pero menospreciando aquello que debía darle autenticidad. Los sistemas puramente verticales y hechos desde arriba, la designación a dedo, el olvido de los niveles o cuerpos intermedios naturales sacrificados en aras de un estatismo que creció sin parar, la destrucción de los sistemas gremiales y el corporativismo clásicos, el aumento de poder de la Administración frente a los Municipios, la falta de flexibilidad y adaptación, la legislación por decreto, la interposición de los Gobiernos Civiles como virreyes en los nombramientos de alcaldes y presidentes de la Diputación y en toda actividad representativa, la organización en suma de la Representación eran así otras tantas contradicciones de la organicidad proclamada" ⁽¹⁸⁾. Se trata - en palabras de VALLET DE GOYTISOLO - ". . (de unas Cortes). . no orgánicas, sino administrativas.

⁽¹⁶⁾ Cfr. LOJENDIO, IG. M^a, Régimen político del Estado español, Editorial Bosch, Barcelona, 1942, págs. 310.

⁽¹⁷⁾ Cfr. DIAZ-NOSTY, BERNARDO, Las Cortes de Franco, Editorial Dopesa, 1972, págs. 24 y ss; GARRORENA MORALES, ANGEL, Autoritarismo y control parlamentario en las Cortes de Franco, Publicaciones del Departamento de Derecho Político, Universidad de Murcia, Murcia, 1977, págs. 20 y ss.

⁽¹⁸⁾ "Partidos y representación orgánica", en Revista Verbo, 147, 1976, págs. 919-920.

Los sindicatos estaban excesivamente funcionarizados y en manos del Ministro correspondiente. Los alcaldes, presidentes de Diputación, rectores de Universidad, eran designados a dedo" (19).

En cuanto al Consejo Nacional, regulado por la Ley Orgánica del Estado, así como en la Ley Orgánica del Movimiento, pasa por ser la representación colegiada del Movimiento (entidad constituida por FRANCO, por el Decreto de Unificación de 1937, al disolver los partidos políticos). "El Consejo Nacional - se dice desde el mismo Movimiento - es la Cámara política de nuestro país; es, como señalaba el Jefe Nacional del Movimiento, la Cámara de las Ideas, el marco en el que la concurrencia de criterios ha de producirse, a su máximo nivel, con libertad, imaginación, sensibilidad y voluntad de servicio" (20).

En verdad no es una segunda Cámara, porque no tiene funciones legislativas u otras propias de tales Cámaras. No pasó de ser un órgano consultivo y de asesoramiento del Jefe del Estado, aparte de su iniciativa en defensa de la constitucionalidad de las leyes.

Estas y otras limitaciones e insuficiencias del régimen del Estado de las Leyes Fundamentales condujo a los autores y doctrinarios del momento a abogar desde los años sesenta por una reforma del mismo. Es el caso de FRAGA IRIBARNE, quien entendía, que "en un futuro no lejano, las actuales Cortes deberán ser una segunda Cámara corporativa, y deberá haber otra Asamblea

(19) "Opciones en favor de los cuerpos intermedios", en cuerpos intermedios, representación política y principio de subsidiaridad, Editorial Speiro, Madrid, 1981, pág. 30.

No sólo presentaban las Cortes españolas las limitaciones propias de tratar de encajar un sistema de representación orgánico en el marco de un Estado autoritario, sino que considerado ahora como régimen orgánico puro, mostraba la insuficiente característica de un régimen de esta naturaleza: los grupos económicos y sociales en los que se articulaba, al convertirse en grupos de interés separaban lo mismo que lo puedan hacer los grupos políticos. Conviene oír al respecto la opinión del periodista especializado en temas políticos EMILIO ROMERO: "Ocurre - dice - que todos los parlamentos tienen sometimientos que, a veces, entran en colisión con el interés general. Los Parlamentos liberales producen el sometimiento a los partidos, y al régimen de mayoría; y este nuestro, el sometimiento a los grupos de nuestra sociedad, a los intereses y a los cuerpos. . El grave defecto medular de estas Cortes es que, al estar constituidas por los grupos sociales de interesados, resulta que los intereses de grupo o de cuerpo son olvidadizos en ocasiones del interés general del país, y así los proyectos de ley remitidos a las Cortes por el Gobierno son, corrientemente, más avanzados, con más aliento renovador y reformador, más cercanos al bien común que el extraído del dictamen de las Cortes. Las Cortes, en este sentido, son, a veces, retrógradas y retardatarias. Todo ello es lógico; por aquí hace aguas la "democracia orgánica" del Régimen. Los proyectos de ley del gobierno lo hacen los grandes especialistas de los Ministerios, que suelen ser técnicos y universitarios que miran al país de frente. En las Cortes esperan con dagas y lupas estos proyectos los interesados, los padres de la patria, que son más bien padres de su familia social. . (Así), cuando el gobierno manda un proyecto de ley a las Cortes, a quien teme no es a la institución, al legislativo, sino a la pasión que ponen algunos de sus miembros por defender los intereses que afectan a su grupo, a su sector, a su cuerpo, o a su clase". Cartas al Rey, Editorial Planeta, 1974, págs. 120-121.

(20) Representación, Participación y Concurrencia, Ediciones del Movimiento, Madrid, 1971, pág. 106.

elegida por sufragio universal. Y esta propuesta la hice en 1963" (21). O el de FUEYO ALVAREZ, para quien los principios cardinales del esquema constitucional español por los que debía pasar todo cambio político-institucional, eran tres: el principio de autoridad; el principio de la representación, pues "una teoría actual de la representación no puede olvidar la llamada representación de intereses, cuya síntesis, en definitiva, es una forma nueva de democracia social o, mejor dicho, una forma nueva de hacerse presente la sociedad ante los poderes públicos"; e integración política, unidad de principios y concurrencia de soluciones (22).

En esta línea también encontramos las propuestas de los profesores SANCHEZ DE LA TORRE y MONTORO BALLESTEROS. El primero, defendía la necesidad de que junto a las Cortes orgánicas existiera una Cámara de las Ideas o Asamblea Nacional, constituida por representantes de las asociaciones políticas, y que vendría a ser "el representante orgánico de las diferentes opiniones públicas que configurasen la conciencia política de la nación" (23), siendo sus competencias de carácter consultivo o asesoras (una Cámara) - dice SANCHEZ DE LA TORRE - que "sólo puede tener una influencia de convicción, no de vinculación ejecutiva, ni tampoco de eficacia legislativa" (24). Para el segundo, "el régimen español. . ha llegado, por vías preferentemente empíricas, a articular una representación pública de carácter mixto, en donde, junto a la representación de los intereses, aflora la representación ideológica" (25), a través de las asociaciones políticas, siendo necesario - según MONTORO BALLESTEROS - que a partir de ahora - estas líneas fueron escritas entre los meses de diciembre de 1974 y enero de 1975 - se potencie "una fuerte y sana representación pública familiar (la cual) podría cumplir una importante función política de cohesión, moderación y equilibrio, como elemento catalizador de las tensiones ideológicas que pudiesen desviar el proceso de institucionalización y desarrollo político del régimen de los cauces predominantemente pragmáticos por los que viene discurriendo" (26).

Como es sabido, el Gobierno de ARIAS NAVARRO (1976), propuso una reforma institucional del régimen hacia un bicameralismo orgánico, sin participación de las ideas políticas, que finalmente no prosperó volviéndose, con la Constitución de 1978, a un sistema político de teórica filosofía liberal inorgánica (27).

(21) Legitimación y Representación, Editorial Grijalbo, Barcelona, 1973, pág. 361.

(22) Desarrollo constitucional y orden político, IEP, Madrid, 1964, págs. 49 y ss.

(23) Comentario al Fuero de los Españoles, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, pág. 600.

(24) Ibidem, pág. 598.

(25) Representación pública familiar y desarrollo político, Op. cit, págs. 86-87.

(26) Ibidem, págs. 131-132.

(27) Cfr. el texto completo del proyecto de ARIAS NAVARRO en LOPEZ RODO, LAUREANO, Memorias IV, Editorial Plaza y Janés, 1993, Anexo núm. 16, págs. 485 y ss.

2) EN EL ESTADO DEMOCRATICO.

Son diversos los ejemplos que aquí podemos recoger, tanto de países con un modelo claro y definido de representación pública mixta, como de naciones que presentan en sus textos constitucionales, elementos de naturaleza orgánica en complemento con los individuales. Sin ánimo de ser exhaustivos, podemos recordar la Cámara de los Lores británica, de representación aristocrática, eclesial, judicial y constituída también por personas de designación regia que hayan prestado servicios relevantes al país ⁽²⁸⁾; el Senado previsto en la Constitución de Bélgica de 1831, reformada en 1893; el Consejo Federal regulado en la Constitución Alemana de 1871; el Senado francés de 1884 que viene a ser como una emanación de grupos locales; y en el período de entreguerras del siglo XX, y a pesar del auge del corporativismo autoritario, la Constitución de Alemania de 1919, con dos Cámaras y un Consejo Económico del Reich con funciones consultivas y con iniciativa legislativa en esta materia; la Constitución de Austria de 1920 y su reforma de 7 de diciembre de 1929; la Constitución de Rumanía de 1923; la Ley 22, de 1926, sobre la Cámara Alta de la Dieta de Hungría; la Constitución de Grecia de 2 de junio de 1927, modificada por Ley de 14 de enero de 1929 ⁽²⁹⁾; y ya en nuestros días, las Constituciones de Italia ⁽³⁰⁾, Chile ⁽³¹⁾, Marruecos ⁽³²⁾, Venezuela ⁽³³⁾, etc. . .

⁽²⁸⁾ En el momento de redactar estas líneas la Cámara de los Lores británica ha iniciado un proceso de reforma interior tendente, según parece, a minorar o a sustituir la representación aristocrática por una representación territorial y de otra naturaleza. No está de más entonces recordar aquí el dato histórico de que políticos ingleses como WEBB, CHURCHILL y AMERY, defendieron en los años cincuenta y sesenta del siglo XX, la necesidad de una Asamblea de base orgánica que complementara al Parlamento.

⁽²⁹⁾ Cfr. MIRKINE-GUETZEVITCH, B, Las Nuevas Constituciones del Mundo, Editorial España, Madrid, 1931, págs. 59-92, 137-206, 291-324, 325-356, 455-480.

⁽³⁰⁾ La Carta Magna italiana de 1947 contempla una Cámara de Diputados y un Senado de base regional elegido por sufragio universal directo y establece, en su artículo 59, que será senador vitalicio, salvo renuncia, todo ex Presidente de la República, amén de la opción que tiene el Presidente de la República de nombrar senadores a cinco ciudadanos que hayan destacado por sus méritos en el campo social, artístico, científico y literario.

En su artículo 83 se prevé la elección del Presidente de la República por una Asamblea de ambos cuerpos colegisladores por mayoría de 2/3 de la misma. Este Jefe de Estado, de origen parcialmente orgánico, puede disolver ambas Cámaras o una sola de ellas y antes de promulgar una ley, tiene la opción de solicitar a las Cámaras una nueva deliberación.

También es organicista la concepción del poder judicial: "La Magistratura constituye un orden autónomo e independiente de todo otro poder" (art. 104), emancipada, por tanto, del poder ejecutivo y del legislativo. El Consejo Superior de la Magistratura lo preside el Presidente de la República y se integra por derecho propio del primer Presidente y el Fiscal General del Tribunal de Casación, y los restantes miembros se eligen en sus 2/3 partes por todos los magistrados ordinarios entre los pertenecientes a las distintas categorías y en 1/3 por el Parlamento en sesión conjunta, entre juristas de reconocido prestigio (art. 104). Y el Tribunal Constitucional también tendría un origen orgánico: "El Tribunal Constitucional se compone de quince jueces nombrados en un tercio por el Presidente de la República, otro tercio por el Parlamento en sesión conjunta y el otro tercio restante por las supremas magistraturas ordinarias y administrativas" (art. 135).

Nosotros vamos a analizar a continuación únicamente los Estados de la Unión Europea que presentan actualmente un sistema de representación pública mixta. Y así tenemos que si bien la mayor parte de los países de esta organización supranacional, presentan un sistema bicameral de doble representación, personal (elemento individual) y territorial (elemento orgánico), es necesario indicar que sólo Irlanda y el Estado libre de Baviera, tienen una representación orgánica territorial y funcional completa en complemento con la ideológica. No obstante, también vamos a hacer referencia al Senado francés, cuyos miembros son elegidos a través de un Cuerpo de Electores, y al supuesto de la Primera Cámara holandesa, cuyos componentes lo son por designación de la correspondiente Asamblea o Corporación Legislativa, al igual que ocurre con el Consejo Federal austríaco, por entender que esta elección indirecta de segundo grado refuerza el elemento orgánico territorial ⁽³⁴⁾.

A) IRLANDA Y BAVIERA

1) Irlanda, que se viene rigiendo por una Constitución de 1937 varias veces enmendada, presenta una interesante forma de representación pública mixta.

Tiene dos Cámaras: la de Representantes, de base ideológica, y el Senado, de naturaleza corporativa aunque mediatizada, como vamos a ver, por los partidos políticos.

El Seanad Eireann está compuesto de 60 miembros, cuarenta y nueve de los cuales son elegidos y los otros once nominados. Los senadores electos lo son de

⁽³¹⁾ La Constitución de Chile instauro una Cámara de Diputados y un Senado de composición heterogénea: senadores electivos junto a ex presidentes de la República, miembros de las Fuerzas Armadas, de la Universidad y ex-altos cargos de la nación (arts. 43 y 45, 1980).

⁽³²⁾ La Constitución de este país africano recoge un sistema de representación pública mixta articulada en dos Cámaras: la de Representantes, elegida por sufragio universal directo, y la Cámara de Consejeros, de representación profesional y sindical (arts. 37, 38, 1996).

⁽³³⁾ La actual Constitución de la República Bolivariana de Venezuela fue aprobada por referéndum popular el 15 de diciembre de 1999, y establece una doble estructuración organizativa: política (Asamblea Nacional, con representación individual, territorial y étnica; Consejos Legislativos Estadales y Consejos Locales) y orgánica (Consejo Federal de Gobierno, Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y Consejos Locales de Planificación Pública). Cfr. LOPEZ GUERRA, LUIS y AGUIAR DE LUQUE, LUIS, Las Constituciones de Iberoamérica, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

⁽³⁴⁾ Cfr. Varios autores, Ante el futuro del Senado, Edita Generalidad de Cataluña, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 1996, págs. 139 y ss, 163 y ss y 176 y ss.

Otras formas de determinar la composición de la segunda Cámara de representación territorial, distintas o en combinación con el sufragio universal directo, las encontramos en el Consejo Federal alemán y en el Senado belga. En el primero, sus miembros son designados por los Gobiernos de los respectivos Länder en razón proporcional a la cantidad de habitantes a partir de tres. En el segundo, 21 senadores son elegidos por los Consejos de Comunidades, y 40 de sus miembros lo son por sufragio universal directo, más 10 designados por cooptación. Cfr. COTARELO, RAMON, Sistemas Políticos de la Unión Europea, Editorial Universitas, Madrid, 1993, págs. 29 y ss y 54 y ss.

acuerdo al siguiente procedimiento: tres por la Universidad Nacional de Irlanda, tres por la de Dublín y cuarenta y tres elegidos entre grupos de candidatos (artículo 18). €

Estos últimos lo serán entre cinco grupos de candidatos que sean acreedores de conocimientos y experiencia en: 1) idioma y cultura nacional, literatura, arte y educación, al que le corresponden cinco senadores; 2) agricultura y sectores afines y pesquería, grupo de once senadores; 3) trabajadores, que elegirán once senadores; 4) industria y comercio, con nueve senadores, y 5) administración pública y servicios sociales, con derecho a elegir nueve senadores. Ahora bien, cada panel se divide en dos, el subpanel que corresponde al Parlamento Nacional, que contiene los nombres de los candidatos nominados por cuatro diputados o senadores, y el subpanel de auténtica nominación orgánica, que contiene los de aquellos candidatos designados a propuesta de los entes intermedios. En líneas generales, cada subpanel viene a tener el mismo número de senadores. El Cuerpo Electoral que ha de elegirlos está compuesto por los miembros de la nueva Cámara de representantes (Dail), por miembros salientes del Senado y por concejales, hasta un total de 900 electores. Pese a su especificidad orgánica son los partidos políticos quienes dominan este tramo de la elección senatorial.

Los once senadores restantes son designados por el Primer Ministro, y ni la Constitución ni ninguna otra ley establecen límites a esta prerrogativa, lo que le concede un margen de discrecionalidad considerable que puede utilizar en resarcir o negociar eventualidades políticas que se puedan presentar.

Los mecanismos legislativos parlamentarios establecen que todo proyecto de ley puede tener su origen en cualquiera de las Cámaras, y que aquellos que se hayan originado y aprobado en la Cámara de representantes serán remitidos al Senado, donde podrán ser objeto de enmiendas que han de ser examinadas posteriormente por la Dail. Ahora bien, cuando un proyecto de ley sea rechazado o enmendado por el Senado con modificaciones con las que no esté de acuerdo la Cámara de representantes o no fuera aprobado ni rechazado dentro del plazo de noventa días, la Cámara puede acordar, en los ciento ochenta días siguientes, darlo por aprobado en ambas Cámaras. Quedan excluidos los proyectos financieros, que si bien son remitidos al Senado, a éste sólo le cabe formular recomendaciones en un plazo de veintidós días, que puede rechazar sin mayores consideraciones la Dail, entendiéndose aprobado el proyecto por las dos Cámaras (artículo 20).

Las consideraciones teórico-críticas de alcance general que podemos hacer al modelo irlandés son las siguientes: como los partidos del Dail Eireann y las autoridades locales son los encargados prácticamente de seleccionar a los

candidatos entre las listas, los senadores son en realidad nombrados por los partidos y votan casi siempre en la línea del partido correspondiente y, por otro lado, tal como establece la Constitución, las elecciones al Senado tienen lugar no más tarde de los noventa días siguientes a una disolución de la Dail, lo que significa que la nueva Dail ya habrá tenido ocasión de iniciar sus funciones. Este desfase funcional muestra la evidente subordinación del Senado a la Dail, a la que hay que sumar dos hechos que remarcan tal inferioridad, como son la ausencia de ministros con el escaño en el Senado - sólo dos desde 1938 - y el estar pendiente sobre la cabeza del mismo la inexcusable delimitación de averiguar qué proyecto de ley no encierra un trasfondo económico, lo que inhibe la iniciativa legislativa del Senado ⁽³⁵⁾.

2) El Estado de Baviera tiene el más antiguo Parlamento regional de un Estado federado de la República de Alemania, remontándose su historia parlamentaria a los comienzos del siglo XIV.

La Constitución bávara data del 1 de diciembre de 1946 y ha sido modificada por la Ley de 20 de junio de 1984 ⁽³⁶⁾.

La Constitución está dividida en títulos, capítulos y artículos; el total de éstos es de 188; los 97 primeros corresponden al Título I, que lleva por lema "Estructura y funciones del Estado".

Los fundamentos del Estado bávaro son los siguientes: Baviera es un Estado libre, popular, social, fundado sobre el respeto de los valores culturales, el poder político es ejercido directamente por el pueblo, o a través de asambleas representativas, así como por las autoridades de ejecución y los Magistrados nombrados directa o indirectamente por ellas, y su territorio se divide en círculos, distritos y comunas o municipios como corporaciones de derecho público que gozan de autonomía administrativa (artículos 1, 2, 3, 4, 9 y 11).

La Dieta se compone de los diputados del pueblo bávaro, que son representantes de todo él en su unidad, no están ligados a ningún mandato y no responden sino ante su conciencia (artículo 13). Se eligen en las circunscripciones electorales y las secciones de voto, según el principio de representación proporcional (artículo 14). Son elegidos por cuatro años, toman sus decisiones por mayoría, siendo necesario que asista la de sus miembros para tomar

⁽³⁵⁾ Cfr. CHUBB, B, "Vocational Representation and the Irish Senate", en *Political Studies*, XX, 1954, págs. 97 y ss.

⁽³⁶⁾ Cfr. OLLERO, CARLOS, *El Derecho constitucional de la postguerra*, Librería Bosch, Barcelona, 1949, págs. 221 y ss.

Cfr. el comentario general que sobre el sistema bávaro realiza LOPEZ RODO, LAUREANO, "sufragio indirecto y corporativo", en *Razonalismo. Homenaje a Gonzalo Fernández de la Mora*, Fundación Balmes, Madrid, 1995, págs. 250 y ss.

resoluciones válidas; puede, o debe (a petición de la quinta parte de diputados), instituir comisiones de investigación, etc. (artículos 16, 23 y 26).

El Senado es la representación de las corporaciones sociales, económicas, culturales y municipales del país (artículo 34). Se compone de sesenta miembros, de esta manera: once del sector agrícola y forestal, cinco de la industria y el comercio, cinco de los oficios y artesanos, once de los sindicatos obreros, cuatro de las profesiones liberales, cinco de las cooperativas del campo, cinco de las confesiones religiosas, cinco de las organizaciones benéficas, tres de las Universidades y Academias y seis de los municipios y de las entidades locales menores (artículo 35).

Los senadores deben distinguirse por su recta conciencia, su competencia y su experiencia y sólo pueden ser nombrados los ciudadanos que estén en posesión del derecho de voto y hayan cumplido los cuarenta años de edad; son elegidos por los grupos intermedios competentes de Derecho Público o Privado, según los principios democráticos; los representantes de las comunidades religiosas son designados por ellas. Se elige el Senado por seis años, y son reelegibles; no pueden ser miembros de la Dieta y gozan de los derechos y prerrogativas de los diputados (artículos 36 y 37).

Las funciones del Senado son las siguientes: puede presentar, bien directamente, bien a través del Gobierno, proposiciones de ley y mociones a la Dieta; a petición de la Dieta, emitirá informe sobre los proyectos de ley del Gobierno; bien entendido que deberá solicitarlo en todos los asuntos importantes y, preceptivamente, en la ley de Presupuestos, en las que reformen la Constitución y en las que deban ser sometidas al pueblo en referéndum; las leyes votadas por la Dieta deberán ser sometidas al Senado, para tomar conocimiento antes de su promulgación; en el plazo de un mes el Senado podrá presentar objeciones razonadas contra una ley votada por la Dieta; si la Dieta declara la urgencia para una ley, el plazo de un mes será reducido a una semana; la Dieta decidirá si tiene en cuenta o no las objeciones formuladas (artículos 39, 40 y 41).

B) ESTADOS CON SUFRAGIO INDIRECTO COMO FORMA DE REPRESENTACION DE INTERESES: FRANCIA Y HOLANDA

1) En Francia, la Constitución de 1958, prevé la existencia de dos Cámaras: la Asamblea Nacional y el Senado. Este se constituye como una Cámara de representación de las colectividades municipales y departamentales. En concreto, su elección se realiza por sufragio universal indirecto con base electoral en los departamentos y el Colegio Electoral está compuesto por los diputados, los consejeros generales y los delegados de los concejos municipales en cada uno de

los departamentos. La cantidad de senadores es proporcional al tamaño del departamento, oscilando entre los 12 de París y el único de Corrèze, por ejemplo. El método de elección es diverso, según la cantidad de senadores del departamento. Su mandato es de nueve años, renovados cada tres por terceras partes.

En la actualidad, el Senado francés se compone de 315 miembros, de los que 305 representan a la Francia metropolitana y el resto, a los territorios de ultramar y a los franceses de “fuera de Francia”.

Aunque se trata de una Cámara colegisladora, esto es, que tiene una formal igualdad legislativa con la Asamblea Nacional, su importancia es menor que la de ésta por varios motivos: no puede exigir la responsabilidad política del gobierno, si bien este puede pedirle un pronunciamiento sobre una declaración de política general en razón del artículo 49 de la Constitución; además, en caso de discrepancia entre las dos, el Gobierno puede dar preeminencia a la posición de la Asamblea Nacional excepto en las leyes orgánicas sobre el Senado o en las leyes constitucionales.

En 1969 el General DE GAULLE presentó a referéndum popular un proyecto de ley de descentralización regional y de renovación del Senado que preveía ampliar su función representativa a criterios económicos, sociales y culturales. De lo que se trataba era de generar un Senado que fuera genuino representante del pluralismo de la sociedad contemporánea fusionando el Consejo Económico en el Senado. El proyecto de ley fue rechazado por 12.007.102 de votos “no” contra 10.901.753 de votos “sí”, lo que le costó al viejo General, la pérdida de la Presidencia de la República. Sin embargo, tras el triunfo de los socialistas en 1981, éstos promulgaron una ley marco de descentralización regional en 1982, que ha llevado a que Francia sea hoy un Estado regional, si bien estos entes territoriales no tienen con mucho la autonomía, la importancia y las competencias de las regiones en el sistema político italiano ni de las comunidades autónomas españolas. Y, en cuanto al Consejo Económico Social, ya hay voces que claman por una reforma del mismo, pues al tener 231 miembros nombrados por cinco años, su composición no acentúa precisamente las posibilidades de actuar eficazmente, por lo que en palabras de G. NICOLAIS genera “una imagen de una estructura somnolienta y verdaderamente inútil”. ¿Volverá Francia a replantearse la cuestión de forma igual o parecida a como en su día lo hizo DE GAULLE?

2) Holanda tiene un sistema bicameral que viene diseñado en la Constitución de 1983, distinguiéndose dos Cámaras: la Segunda Cámara, de representación ideológica; y, la Primera Cámara, de representación territorial de los intereses provinciales y moderadora de la actividad de la Segunda.

Esta última consta de setenta y cinco miembros, que no son elegidos directamente por los electores, sino que se efectúa la elección por los miembros de los Estados Provinciales dentro del plazo de los tres meses después de la elección de los Estados Provinciales, y el procedimiento que se sigue para la elección es el siguiente: los partidos políticos presentan una lista de candidatos y se aplica el sistema de proporcionalidad pura, tras lo cual, los resultados se cursan al Consejo Electoral que, al igual que para la Primera Cámara actúa de colegio electoral central (artículo 55) ⁽³⁷⁾.

Teóricamente ambas Cámaras disponen de poderes comparables - tales como el derecho de interpelación, el derecho de investigación, el plantear preguntas al gobierno e incluso la posibilidad de ser disueltas por el Rey, tanto conjuntamente como por separado - , pero en la práctica estamos en presencia de un bicameralismo desigual, con preponderancia de la Segunda Cámara en aquellos asuntos que dan razón al ejercicio parlamentario, como es la tramitación y aprobación de las leyes, el derecho de iniciativa y el de enmienda constitucional.

Si este país presenta una Cámara política, otra de representación del elemento orgánico territorial, un Consejo Económico y Social que ordena su actividad económica y cuyos dictámenes de hecho siempre sigue el Gobierno, si proliferan los consejos, comisiones, puntos de encuentro entre Gobierno y grupos de interés, y si disponen todos los ministerios de un sistema de comités encargados de promover la coordinación necesaria de áreas políticas, que están presididos por el Primer Ministro, y del cual son miembros, además, los Ministros y Secretarios de Estado involucrados en las mismas, ¿sería muy descabellado calificar a este Estado como de filosofía política liberal orgánica?. Realmente creemos que no y ejemplo de ello es que en 1948 se intentó reorganizar la vida económica siguiendo líneas estrictamente corporativistas, que pasaban por la creación de una Secretaría de Estado para la Reforma Corporativa, seguido del nombramiento de un Ministro sin Cartera entre 1952 y 1956 ⁽³⁸⁾.

⁽³⁷⁾ Para DE LA MORENA BALLESTEROS, "debido al peculiar procedimiento indirecto de elección de la Primera Cámara, hay que constatar el *fortalecimiento del carácter territorial de la misma*, al especificarse muy taxativamente que será constituida al poco de ser elegidos los diputados provinciales. La Constitución excluye expresamente el carácter de órgano de representación territorial de aquella Cámara, porque sus integrantes no están ligados por mandato imperativo alguno, pero en puridad dicho carácter es inocultable debido al modo peculiar de elegir dicha Cámara". La Constitución del Reino de los Países Bajos, CEC, 1983, págs. 50 y ss.

⁽³⁸⁾ Como se ve, aún en los regímenes liberales con sufragio universal directo perdura un último reducto orgánico: la subsistencia de los grupos sociales de base territorial. Efectivamente, el individualismo se detiene ante unidades de convivencia preexistentes desde siglos, que constituyen un grupo social claro, con intereses específicos. La representación construida sobre el sufragio universal viene - dice FERNANDEZ-CARVAJAL GONZALEZ - a ofrecer una imagen bifronte: "El representante es de iure mandatario de toda la nación, pero de facto es muchas veces, con mayor eficacia, gestor de una determinada comarca". La representación pública en la actualidad, Publicaciones de la Delegación Provincial de Asociaciones, Murcia, 1965, pág. 16.

III. PROYECTOS TÉCNICO-JURÍDICOS DE ARTICULACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN PÚBLICA MIXTA EN ESPAÑA

Sin salirnos de nuestro país, los proyectos institucionales de organización de una forma de representación pública mixta en el siglo XX, fueron los siguientes:

1) PROYECTO CONSTITUCIONAL DE 1929

MIGUEL PRIMO DE RIVERA, una vez afianzado en el poder tras el golpe de Estado de 1923, trató de institucionalizar su régimen. Bajo la influencia del fascismo italiano se decidió por establecer un sistema corporativo autoritario, cuyo primer paso obligado era crear un órgano, si no legislador, sí consultivo y que tuviera como propósito preparar una reforma legislativa total y completa. Este fue el nacimiento de la Asamblea Nacional de 1927, creada por Decreto de 12 de septiembre de ese año, y cuya composición era la siguiente: representantes de los municipios, de las provincias, de la Unión Patriótica, del Ejército, de la Iglesia, de la Justicia y los Consejos así como de las corporaciones ⁽³⁹⁾.

Siguiendo el mandato del Dictador de redactar un proyecto de constitución para el nuevo régimen, la Sección Primera de la Asamblea Nacional, tras largos debates, dio a conocer en 1929 un Proyecto Constitucional complementado por cinco Leyes Orgánicas, de Consejo del Reino, del Poder Ejecutivo, de la Función Judicial y de Orden público.

Los principios constitucionales que mantiene son: 1) El Estado ejerce la soberanía;2) Se proclaman derechos y deberes de los españoles, incorporando principios de otras constituciones europeas surgidas de la Primera Guerra Mundial;3) Se proclama la confesionalidad católica;4) La composición de las Cortes unicamerales sería la siguiente: la mitad de los diputados a Cortes serían

⁽³⁹⁾ En el Manifiesto de 5 de septiembre de 1926, MIGUEL PRIMO DE RIVERA condenó "el sistema parlamentario en su forma actual" y ya afirmó que en la futura Asamblea Nacional estarían "representados con debida ponderación todas las clases e intereses". El pensamiento, Madrid, 1929, pág. 34.

designados por sufragio universal directo ⁽⁴⁰⁾, treinta serían vitalicios y el resto elegidos en colegios especiales de profesiones o clases ⁽⁴¹⁾.

2) ANTEPROYECTO DE CONSTITUCION DE LA SEGUNDA REPUBLICA

La Constitución de 1931 vuelve al modelo monocameral de la de 1812. Las posiciones se decantaron inicialmente (Anteproyecto de Constitución de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno) por el bicameralismo, con una segunda Cámara de representación de intereses sociales organizados propuesta, entre otros, por OSSORIO Y GALLARDO ⁽⁴²⁾, y por el Krausista liberal ADOLFO POSADA, y con unos Consejos Técnicos en la idea del socialista FERNANDO DE LOS RIOS ⁽⁴³⁾.

Se trataba en palabras de PEREZ SERRANO de “una obra seria, correcta, congruente, de perfil no muy extremo en radicalismos, pero absolutamente respetable y quizás más armónico de líneas, y más sistemática en su orientación que el proyecto redactado después por la Comisión Parlamentaria” ⁽⁴⁴⁾. Y es que, como es sabido, la Comisión de las Cortes adoptó el unicameralismo, manteniendo únicamente unos Consejos Técnicos con ciertas facultades en la preparación de proyectos legislativos; “el monocameralismo - afirma TORRES DEL MORAL - fortalecía las Cortes, aunque se preveía la elección presidencial por sufragio universal directo, que robustecía también la Jefatura del Estado y compensaba el

⁴⁰ El sufragio universal e inorgánico - nos dice GARCIA CANALES - "es reintroducido con la intención de que afloren a su través los grupos políticos que, de una forma u otra se piensa que servirán de vehículo de las concepciones liberal-democráticas, proclives a los planteamientos amplios y a los estados de opinión nacionales". El problema constitucional de la Dictadura del General Primo de Rivera, CEC, Madrid, 1980, pág. 453.

⁽⁴¹⁾ A nivel municipal, la dictadura primorriverista aprueba por Decreto-Ley de 8 de marzo de 1924 el Estatuto Municipal, cuyo inspirador fue JOSE CALVO-SOTELO, y del que sólo entrará en vigor su libro referente a la Hacienda Municipal, pero que recogía para este ámbito un sistema de representación pública mixta constituido por Concejales de elección popular y Concejales de representación corporativa, designados por las corporaciones o asociaciones que figuraran en un Censo especial que al efecto se iba a implantar. Estatuto Municipal, Editorial El Consultor, Madrid, 1930, págs. 36 y 37.

La idea de llevar la representación orgánica a los municipios ya la habían propuesto MORET (1901), MAURA (1903, 1907), ROMANONES (1906) y CANALEJAS (1912). Todos los proyectos y textos locales en L. COSCULLUELA y E. ORDUÑA, Legislación sobre la administración local 1900-1975, 2 vols, Madrid, 1981.

⁽⁴²⁾ Vigente aún la monarquía alfonsina, OSSORIO Y GALLARDO, ya postuló la reforma del Senado diseñado en la Constitución de 1876, defendiendo la entrada en aquél de universidades y academias, corporaciones agrarias, industriales y comerciales, obreras, intelectuales y de profesiones liberales. Parlamento y Gobierno, Centro de Estudios Políticos, Sociales y Económicos, 13, Madrid, 1930, págs. 89-118.

⁽⁴³⁾ Cfr. Anteproyecto de Constitución de la República Española que eleva al Gobierno la Comisión Jurídica, *Imprenta Rivadeneyra*, Madrid, julio, 1931, págs. 23-59; SEVILLA ANDRES, DIEGO, Constituciones y otras leyes y Proyectos Políticos de España, Editora Nacional, Madrid, 1969, págs. 203 y ss.

⁽⁴⁴⁾ La Constitución española, Madrid, 1934, pág. 23.

efecto anterior. Pero en el Pleno de las Cortes se suprimieron los Consejos Técnicos y la elección popular del Presidente de la República, sustituyéndola por una semi-parlamentaria, quedando descompensados los órganos de poder” (45).

Pues bien, en lo que a nosotros nos interesa ahora, hay que reseñar que durante el debate del proyecto de Constitución que elaboró la Comisión de las Cortes hubo diversas opiniones, unas procedentes de la derecha política y otras de la izquierda, defendiendo la representación pública mixta. Es el caso desde una posición conservadora de JOSE MARIA GIL-ROBLES (46) y del diputado por León del partido Derecha Liberal Republicana, CASTRILLO SANTOS, quien según MORI venía a concretar el pensamiento de ALCALA-ZAMORA en el proyecto constitucional (47). Y desde la izquierda encontramos, como ejemplo significativo de lo que decimos, la Enmienda del diputado por la minoría radical-socialista GORDON ORDAS y otros, al artículo octavo del proyecto y adicionando otros siete artículos, en la que defiende la división territorial del Estado en comarcas constituidas como corporaciones autónomas y cuyo gobierno correspondería a representantes de los empresarios y de los trabajadores haciendo las veces de presidente un magistrado social. Estas corporaciones comarcanas se podían constituir en mancomunidades regionales autónomas cuyos representantes formarían un Consejo Económico Federal. La misión de esta cámara sería de

(45) Constitucionalismo Histórico Español, Editorial Atomo, Madrid, 1991, pág. 188.

En contra de considerar que el monocameralismo fortalecía las Cortes, encontramos al profesor VARELA DIAZ para el que "el bicameralismo hubiera introducido posiblemente dos variantes en los procesos decisorios: de una parte, una mayor preocupación parlamentaria hacia todas aquellas cuestiones que afectasen a los intereses representados en la segunda Cámara; de otra, un mayor pragmatismo genérico en el tratamiento parlamentario de los problemas". Partidos y Parlamento en la II República, Editorial Ariel, Barcelona, 1978, págs. 98 y 99.

(46) Para el democristiano JOSE MARIA GIL-ROBLES, el Senado se tenía que componer de 250 senadores: 100, elegidos por las provincias o regiones con sus municipios; 25 por las representaciones obreras de los grupos de la agricultura, industria y comercio; 25 por las representaciones patronales; 50 por las asociaciones de profesionales liberales, y 50 por las universidades, instituciones culturales y confesiones religiosas. Discursos parlamentarios, estudio preliminar de Carlos Seco Serrano, Editorial Taurus, Madrid, 1971, págs. 23 y 24.

El punto programático décimo de la Juventud de Acción Popular rezaba así: "Antiparlamentarismo. Antidictadura. El pueblo se incorpora al Gobierno de un modo orgánico y jerárquico, no por la democracia degenerada". No fue posible la paz, Editorial Sudamérica, Buenos Aires, 1968, pág. 191.

(47) Cfr. MORI, A, Crónica de las Cortes Constitucionales de la II República, Editorial Aguilar, tomo I, Madrid, 1932, pág. 161.

El texto completo de este contraproyecto orgánico con 89 artículos, en vez de los 121 que tenía el Dictamen lo podemos encontrar en el Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la Segunda República Española, Tomo 569, 26, pág. 588 y texto completo en Apéndice 10, págs. 1 a 11 (Archivo del Congreso de los Diputados). Las instituciones orgánicas que presenta son: el Senado (art. 34), el Jefe del Estado (art. 49) y el Tribunal de Justicia Constitucional (art. 86).

planificación de la vida económica de la nación, puesta al servicio del ejecutivo y con un carácter meramente consultivo ⁽⁴⁸⁾.

3) BASES DE ESTORIL

La última vez que en nuestro país se ha formulado a nivel institucional una propuesta completa de representación pública mixta y en el marco de un posible régimen democrático fue el 28 de febrero de 1946. En esta fecha, don JUAN DE BORBON Y BATTEMBERG, daba su conformidad en Estoril a las Bases de lo que sería la Monarquía española en el caso de que él alcanzara en aquel tiempo la Corona real.

Se trata de unas Bases en las que, junto a evidentes ideas del pensamiento de JOSE MARIA GIL-ROBLES, su redactor, se recogieron otras del tradicionalismo: 1) La confesionalidad católica del Estado; 2) Firme unidad de la patria con amplio reconocimiento de las peculiaridades regionales; y 3) Monarquía tradicional, representativa y hereditaria, con Cortes en que participen organismos naturales, y reconocimiento de las libertades y derechos fundamentales inherentes a la persona humana e instituciones intermedias.

Concretamente en la Base Octava, se prevé la creación de unas Cortes monocamerales formadas, un tercio por miembros elegidos por sufragio directo (lo que supone un implícito reconocimiento de los partidos políticos), otro tercio por los municipios y provincias y el tercero restante por miembros de las entidades culturales y profesionales ⁽⁴⁹⁾.

IV. CONCLUSIONES

PRIMERA. "La doctrina clásica de la representación política está en los primeros años del siglo XX - dice GARCIA CANALES - en franca revisión. Nos hallamos con un constitucionalismo que al traspasar los umbrales de la primera

⁽⁴⁸⁾ Esta Enmienda se puede consultar en el Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la Segunda República Española, Tomo 570, pág. 1029 y texto completo en Apéndice 4º al número 41, págs. 1 y 2 (Archivo del Congreso de los Diputados).

A título anecdótico y como ejemplo del auge que tenía esta técnica de representación en el período de entreguerras, referimos un proyecto de constitución, claramente de izquierdas, que a iniciativa particular se presentó en 1931 a la Cámara republicana por el ciudadano español afincado en la Argentina, MANUEL RODRIGUEZ ARTOLA: defiende una República democrática, representativa y federal, en donde el poder legislativo residiría en una sola Cámara, denominada Gran Consejo Nacional, y un órgano consultivo, el Consejo Económico Nacional, integrado por un delegado de cada una de las Federaciones de industria o especialidades afines de cada Región. Cfr. Proyecto de Constitución de la II República, Archivo del Congreso de los Diputados, legajo 539.

⁽⁴⁹⁾ Estas Bases se pueden consultar en el libro de LOPEZ RODO, LAUREANO, La larga marcha hacia la monarquía, Editorial Noguer, 1977, págs. 65, 66 y 67.

guerra mundial se hace eco de su propia crisis. Es el momento en que los teóricos vuelven sus ojos hacia los fundamentos doctrinales, y como resultado de esta tarea acometen la revisión de cada una de las instituciones políticas con ánimo de readaptarlas al tiempo histórico que viven” (50).

Esta ansia por hallar en el campo de la representación política nuevas fórmulas traspasa - sobre todo en el período de entreguerras del siglo pasado - el plano estrictamente doctrinal y académico y se concreta en proyectos constitucionales de representación pública mixta que se hicieron realidad, aun efímeramente dada la inestabilidad política de la época en regímenes de diversa naturaleza, o bien que estuvieron cerca de hacerlo, estando hoy en día vigentes en el ámbito de la Unión Europea, los modelos democráticos de Irlanda y Baviera.

La ecuación representación orgánica=estado autoritario no es cierta. Tanto doctrinal como empíricamente queda demostrado que la representación orgánica puede ser tan democrática como la representación individual o ideológica.

SEGUNDA. La estructuración corporativa de la sociedad en los Estados autoritarios no fue más que una creación ex novo para controlar aquélla desde el Estado. Dicho de otra forma, el Estado no se limitaba a promover los grupos sociales intermedios y a auxiliarlos en su formación, si no que se reservaba el derecho a utilizarlos, con lo que el derecho de asociación quedaba bajo la autoridad del Estado, pudiendo únicamente desenvolverse en los cuadros de la organización corporativa, que se perfilaba así como un corporativismo estatal.

Y aún más. El Jefe del Estado y el Gobierno no sólo tenían una posición de definida independencia respecto a la Asamblea, si no que controlaban su funcionamiento y ejercían parcial o sustantivamente los poderes normales atribuidos a las Cámaras deliberantes de carácter representativo.

Se trataba de un corporativismo artificial, despótico y teocrático. Coincidimos con JOSE MARIA GIL-ROBLES en estas palabras: "La organización corporativa no ha pasado de un ensayo desde arriba, impuesto por la coacción del Poder; no ha surgido de abajo, como todos los movimientos fecundos. Y lo que desde el Poder se crea, desde el Poder se destruye, lo que de la sociedad nace, no hay fuerza humana capaz de removerlo" (51).

(50) La Teoría de la representación en la España del siglo XX, Publicaciones del Departamento de Derecho Político, Murcia, 1977, págs. 14 y 15.

(51) Mitin de San Sebastian del día 20 de octubre de 1935, en Discursos parlamentarios, Op. cit, pág. 478.

Dice FERNANDEZ-CARVAJAL GONZALEZ: "Es inútil nutrir una cámara con representantes de los oficios o gremios si éstos no hunden verdaderamente sus raíces en la entraña espiritual y material de la nación. Para crear un régimen representativo eficaz, lo primero que ha de hacerse es

TERCERA. Ciñéndonos al caso español, la representación pública mixta, la encontramos recogida en el Estatuto Real de 1834 y en la Constitución de 1876, prevista en el Proyecto Constitucional de 1929, en el Anteproyecto de Constitución de la II República de 1931 y en las Bases de Estoril de 1946, tal como hemos visto. Sin embargo, esta posibilidad no triunfó finalmente, y los Senados estamentales y/o regios, fueron sustituidos por Cortes unicamerales, como la Cámara republicana de 1931 y, luego, por las Cortes franquistas, aunque el elemento ideológico en combinación con el orgánico, al responder a la naturaleza de las cosas, siempre aparece en cualquier régimen político, como ocurre actualmente con nuestra Constitución de 1978, con una Cámara ideológica, otra del elemento territorial y un Consejo Económico y Social de naturaleza orgánica.

organizar la sociedad y conferir a estos órganos fuerza social". Los Diálogos Perdidos, Editorial Alférez, Madrid, 1952, págs. 77-78.