

CONSTITUCION Y REPRESENTACION EN EL ACTUAL ORDEN CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

MARCO JUEGO LÓPEZ
Profesor Adjunto a la Cátedra de Derecho Político

1. DIRECCIÓN METODOLÓGICA

Como es bien sabido, la "semántica cuantitativa" y su variante conocida con el nombre de "análisis de contenido", son técnicas de investigación que se han puesto de moda en ciencia política durante las últimas décadas. Se busca con ellas, mediante el auxilio de la ciencia estadística y de la matemática, descubrir tendencias, propósitos, orientaciones, a través de la cantidad de veces, pocas o muchas, con que ciertas palabras son empleadas en determinados textos.

Pese al entusiasmo que en algunos despiertan, las conclusiones que con tales técnicas se obtiene —cuando se obtiene alguna—, deben ser aceptadas bajo riguroso beneficio de inventario. Los resultados numéricos por sí solos nada dicen o pueden decir cualquier cosa, sin excluir el disparate. En un justo medio, sin embargo, hay que admitir que el uso reiterado de ciertos vocablos, la deliberada omisión de otros y el intencionado empleo de algunos de ellos, son índices francamente orientadores para ciertas pesquisas. En esa inteligencia, lejos por cierto de los rigores metodológicos propios de la auténtica "semántica cuantitativa" o del verdadero "análisis de contenido", intentaremos buscar en el presente trabajo, a través de la presencia o ausencia de algunas palabras, el sentido propio de la actual organización política del Estado español. No faltará quien diga que se puede llegar a lo mismo sin tanto trabajo; pero, en todo caso, el presente empeño podrá servir de comprobación.

2. ¿CONSTITUCIÓN O LEYES FUNDAMENTALES?

La actual organización política del Estado español se basa normativamente en las llamadas "Leyes Fundamentales del Reino", las cuales según el orden establecido en el decreto n° 779

dictado por el Jefe de Estado, don Francisco Franco, el 20 de abril de 1967, son las siguientes:

- 1) Ley de Principios del Movimiento Nacional;
- 2) Fuero de los Españoles;
- 3) Fuero del Trabajo;
- 4) Ley Orgánica del Estado;
- 5) Ley Constitutiva de las Cortes;
- 6) Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado;
- 7) Ley de Referendum Nacional.

¿Ese conjunto de "leyes fundamentales" es "la constitución", del Estado, de la nación o del pueblo español? Si aceptáramos criterios puramente formales, como los utilizados, por ejemplo, por Carl Schmitt o Hans Kelsen, se impondría la respuesta afirmativa. Es cierto que Schmitt ha distinguido entre "constitución" y "leyes constitucionales", pero éstas (regulaciones normativas) presuponen a aquélla (decisión consciente de una unidad política concreta), y aunque él también ha utilizado la expresión "leyes fundamentales", ésta, en definitiva, llega a significar lo mismo, según los casos, que "constitución" y "leyes constitucionales". Es cierto también que Kelsen ha diferenciado entre "constitución en sentido lógico-jurídico" ("norma fundamental hipotética, en la que se basa la unidad del orden jurídico en su automovimiento") y "constitución en sentido jurídico-positivo" ("la más alta grada" del orden jerárquico de normas positivas). Lo que importa, sin embargo, es que Schmitt dice *constitución y leyes constitucionales* (aunque admita como sustituto "leyes fundamentales") y Kelsen dice igualmente *constitución*, sea en uno u otro sentido, y, en cambio, en el actual orden jurídico español no son empleadas ninguna de aquellas expresiones —ni *constitución* ni *leyes constitucionales*— y para mentar idénticas realidades se prefiere decir "Leyes fundamentales del Reino".

Con Schmitt y con Kelsen, pues, y también con muchos otros, habría que llamar *constitución* o *leyes constitucionales* a las "Leyes Fundamentales del Reino" y eso, claro está, aunque no tengan "un cierto contenido" (Schmitt) ni determinen "el contenido de las leyes futuras" (Kelsen) en el sentido del movimiento histórico-político, con clara ideología, denominado "Constitucionalismo".

3. LENGUAJE POLÍTICAMENTE INTENCIONADO

La omisión de la palabra "Constitución" en el ordenamiento jurídico español no obedece a olvido ni a imprecisión semántica. Es consciente y voluntaria, definitoria. Constituye, en sí misma,

una decisión política fundamental. Aunque se sepa, y se sepa bien, con Schmitt, con Kelsen y con otros, y aun sin ninguno de ellos, que la palabra "constitución" no implica necesariamente un cierto o determinado contenido, lo que se quiere es evitar toda posibilidad de confusión. Se quiere, en fin, que todo el mundo comprenda bien que España no tiene constitución en el sentido dado a la palabra por el art. 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789:

"Toute société dans laquelle la garantie des droits s'est par assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution". Y para eso, se suprime totalmente el empleo de la palabra.¹

4. LEJANOS ANTECEDENTES

La cosa tiene lejanos antecedentes. En 1790, en épocas de monarquía absoluta y "despotismo ilustrado" se prohibió en España que se usara las palabras patria, ciudadano, constitución y libertad². Se prohibió que se usara, aunque por entonces poco o nada se usaba. La expresión tradicional, de antiguo uso, era la misma que se emplea en el antes citado decreto 779/57 firmado por el General Franco, es decir, "leyes fundamentales del reino".

Pero viene el Tratado de San Ildefonso (19/8/1796); el Convenio de Aranjuez (21/3/1801); el Convenio de Madrid

¹ Por supuesto, sólo el autor del presente trabajo cabe la responsabilidad de la tesis que se expone en el texto. Quienes se han ocupado del actual orden institucional español, no la exponen, aunque tampoco expresamente la rechazan. Hay algunos —no por cierto enemigos de dicho régimen— para quienes, empero, las "leyes fundamentales del Reino son la Constitución de España, claro está en el sentido amplio y neutro de la palabra, o sea en el sentido de que no hay Estado, cualquiera sea su "forma", sin constitución... Así, por ejemplo, el profesor Luis Jorjano de Peñas, en artículo titulado "La administración local en las leyes fundamentales españolas", publicado en la "Revista de Estudios Políticos" (Madrid, marzo-abril 1967, nº 182, p. 207 y 212), afirma: "Las siete Leyes Fundamentales del Reino, en el orden y con el texto que tienen en el reciente Decreto 779/1967, de 20 de abril, integran la Constitución política de España". ... la Constitución formada por el conjunto de las Leyes Fundamentales".

² "Instalación de la cátedra de Constitución en la ciudad de Valencia a cargo del favor de don Nicolás Garay: hizo la por orden de S.M. la Realidad del Reino el jefe superior político de esta Provincia Don Mateo Valdemoro el día 15 de enero de este año. Valencia: Imprenta periódica del pueblo soberano, a cargo de Vicente Ferrer, 1814." Biblioteca del Ayuntamiento de Valencia. Folletos valencianos del siglo XIX. Signatura 1443/1500. (Cit. por: Sánchez Agesta, Luis, "Las primeras cátedras españolas de derecho constitucional", en "Revista de Estudios Políticos", Madrid Nov.-Dic. 1962, nº 126, p. 199).

(29/1/1801); la "Guerra de las naranjas"; la Paz de Amiens (25/3/1802) y su ruptura; las intrigas de Godoy, el "Príncipe de la Paz", y de Fernando, el príncipe heredero; el desastre de Trafalgar (21/10/1805); el Motín de Aranjuez y la abdicación de Carlos IV (19/3/1808); los sucesos de Bayona (mayo de 1808); la ocupación de España por las tropas de Napoleón; el levantamiento madrileño del 2 de Mayo (1808) y la resistencia luego generalizada del pueblo español; el reinado de "Pepe Botellas"; la guerra de la independencia; las Juntas locales y la Junta Central... Muchos y graves acontecimientos, que no dejaban muy bien parado al legítimo rey Carlos IV ni a su mujer ni a su primogénito ni a su favorito. Y así llegan las Cortes de Cádiz (de febrero de 1811 a septiembre de 1813) y con ellas el nuevo lenguaje.

La vieja palabra latina *constitutio* había renacido, revitalizada por los filósofos de la Ilustración, y a fines del siglo XVIII —como advierte Duverger— "la palabra *constitutio* no es una palabra «neutra» que designe hechos objetivos, concretos; es una palabra «valorizada» que implica una toma de posición." En 1785 ya había comenzado a utilizarse en París el adjetivo *constitucional* y en 1797 se empezó a dar en Ferrara las primeras clases de *diritto costituzionale*.

Pese a las prohibiciones, las palabras "constitución" y "constitucional" atravesaron los Pirineos o penetraron a España por el mar, y poco antes de que se reunieran las Cortes de Cádiz, el vocal de la Junta Central de Sevilla, don Lorenzo Calvo de Rozas, señalaba la necesidad de establecer un régimen "constitucional", mientras Jovellanos, miembro también de la Junta, se preguntaba en su famoso "dictamen sobre la institución del nuevo Gobierno": "Por ventura, ¿no tiene España su Constitución? Tíenela, sin duda, porque ¿qué otra cosa es una Constitución que el conjunto de *Leyes fundamentales* que fijan el derecho del Soberano y sus súbditos y los medios saludables de preservar unos y otros?"⁸ En Calvo de Rozas la palabra "constitucional" es una palabra "valorizada", expresa un determinado sentido, constituye una toma de posición. En Jovellanos, con ánimos de transacción o por razones de táctica (?), se usa la palabra nueva —constitución— como sinónimo de la expresión antigua —*leyes fundamentales*—, pero claro está sin eludir la primera.

⁸ FERNANDEZ ALMAGRO, MELCHOR, "Del antiguo régimen a las Cortes de Cádiz", en "Revista de Estudios Políticos", Madrid, Nov.-Dic. 1962, n.º 126, p. 25.

5. LA CONSTITUCIÓN Y LAS CORTES DE CÁDIZ

Poco a poco, la palabra se va a emplear en España más y más y no precisamente con la neutra significación que le atribuía Jovellanos.

Dice Sánchez Agesta que los constituyentes de Cádiz se vieron llevados a "plantear soluciones que vistieron con las palabras del siglo. La potestad suprema de la comunidad se denominaba ahora soberanía nacional; las *leyes fundamentales, constituciones*; la representación del Reino, *Asamblea Nacional*"⁴. En lo que a nuestro tema interesa, el aserto del profesor de la Universidad de Madrid puede encontrar respaldo en algunos textos expresos. Así, al comenzar en las Cortes la discusión del proyecto de Constitución, dijo el señor Llaneras: "La nación española está constituida; tiene y ha tenido siempre su Constitución o sus *leyes fundamentales*. . . y si las *leyes fundamentales de la monarquía o su constitución* necesita de mejorarse, esto mismo supone su actual existencia porque no se mejora sino lo que ya se supone existente."⁵ Igual lenguaje se usará poco después en el famoso Manifiesto de los Persas⁶. Sin embargo, la cosa no quedó allí. Cuando en las Cortes de Cádiz, los "liberales" españoles, a despecho de los "serviles", impusieron el ordenamiento institucional de su preferencia, lo denominaron *Constitución*, sin uso de sinónimos, y por un artículo expreso, el que lleva el número 368, obligaron a explicarla "en todas las Universidades y establecimientos literarios donde se enseñan las ciencias civiles y eclesiásticas". Es evidente que si los ciudadanos debían aprenderla, la Constitución había dejado de ser las absolutistas "*leyes fundamentales del Reino*".

La Constitución fue por aquellos días, y nadie decía entonces "*leyes fundamentales*", una creencia profunda liberadora de energías, la Constitución-mito, el "mito de la Constitución". Se crearon cátedras para explicarla, se le cantaron odas para ensal-

⁴ SANCHEZ AGESTA, LUIS, "Historia del constitucionalismo español", Madrid, 1956, pp. 48 y 49.

⁵ "Diario de las discusiones y actas de las Cortes", Cádiz, 1810-1813. (Cit. por Suárez, Federico, "Sobre las raíces de las Cortes de Cádiz", en "Revista de Estudios Políticos", Madrid, Nov-Dic, 1962, n° 126, p. 35).

⁶ "Representación y Manifiesto que algunos diputados a las Cortes ordinarias firmaron en los mayores apuros de su opresión en Madrid para que la magestad del señor don Fernando el VII, a la entrada en España de vuelta de su cautividad, se penetrase del estado de la Nación, del deseo de sus provincias y del remedio que creían oportuno; todo fue presentado a S.M. en Valencia por uno de los dichos diputados, y se imprime en cumplimiento de su real orden". Madrid, 1814. En dicha Representación y Manifiesto, históricamente conocida como "Manifiesto de los Persas", se habla indistintamente de "constitución" y de "*leyes fundamentales*".

zarla, se grabaron lápidas para dar nombre a las plazas principales⁷. Las primeras ediciones fueron cuidadosamente revisadas para que su texto "circule y llegue sin la más mínima alteración hasta las más remotas generaciones"⁸. La leen en las Iglesias, la juran todas las Órdenes Religiosas, la victorea el pueblo enardecido. "Las damas la llevan en minúsculas copias dentro de pequeños estuches de oro con el retrato de Fernando VII en la tapa, colgando de sus pulseras o collares, y los caballeros en los dijes del reloj"⁹.

6. MARCHAS Y CONTRAMARCHAS

De ahí en más, la Constitución fue la barrera que separó radicalmente a los españoles en "liberales" y "serviles". Fue para unos la Sagrada y para otros la Niña Bonita o la Pepa. Sus adeptos bautizaron con su nombre una plaza en Valencia y otra en Madrid. Sus enemigos arrancaron la primera en la madrugada del 23 de abril de 1814 y la segunda algunos días después, a la par que arrastraban por las calles la estatua de la Libertad y lanzaban el grito "servil": ¡vivan las cadenas!

Triunfaba la "contra-Constitución"¹⁰. El 12 de marzo de 1814 había comenzado a firmarse la antes mencionada famosa representación llamada Manifiesto de los Persas, que concluía con estas palabras: "No pudiendo dejar de cerrar este Manifiesto, en cuanto permita el ámbito de nuestra representación y nuestros votos particulares, con la protesta que se estime siempre sin valor esa constitución de Cadix y por no aprobada por V.M. ni por las provincias". El 12 de mayo, aparecía en la Gaceta de Madrid el Decreto de Fernando VII dictado el día 4 que acababa con la Constitución. Pocos días antes, en Valencia, en el lugar de la plaza anterior que decía "Constitución" se colocaba otra que rezaba: "Real plaza de Fernando VII". Don Luis Sánchez Agesta, a quien debemos la referencia histórica, comenta el hecho con estas palabras: "Este era desde luego un nuevo gesto que no permitía gran variedad de interpretaciones"¹¹.

7. NUEVAS MARCHAS Y CONTRAMARCHAS

El primero de enero de 1820, en el pueblo de Cabezas de San Juan, estalló la sublevación que tenía por jefe al coronel Rafael Riego y que se había fraguado en los cuerpos de ejército

⁷ SANCHEZ AGESTA, LUIS, art. cit. en presente nota (2).

⁸ Edición de 1820, Imprenta Nacional de Madrid, p. 2.

⁹ SOLÍS, RAMÓN, "Cara y cruz, la primera constitución española", en "Revista de Estudios Políticos", Madrid, Nov.-Dic. 1962, nº 124, p. 148.

¹⁰ SUAREZ, FEDERICO, art. cit. en precedente nota (2), p. 63.

¹¹ SANCHEZ AGESTA, LUIS, art. cit. en precedente nota (2), p. 166.

destinados al Río de la Plata, para sofocar la revolución triunfante en estas Provincias. Apoyada por movimientos originados en Galicia y en Zaragoza, la sublevación triunfó y Fernando VII se vio precisado a firmar un decreto (7/3/1820) por el que ponía nuevamente en vigor la Constitución de 1812 y a pronunciar palabras que hicieron época: "Marchemos francamente, y yo el primero, por la senda constitucional".

Pero una vez más, y con intrusión extranjera como volverá a ocurrir en otras ocasiones, España hubo de quedarse sin Constitución. La Santa Alianza, que seguía siendo todopoderosa en Europa, arrasó en 1821 con los regímenes constitucionales italianos y empujó, en 1823, a los Cien Mil Hijos de San Luis para que atravesaran los Pirineos. El primero de octubre de 1823, Fernando VII anuló por segunda vez la Constitución de Cadix y, liberado de la carátula constitucional, desató contra los "constitucionales" la más atroz de las persecuciones.

La repetida condena a muerte de la Constitución de Cadix, no significó su desaparición como bandera y como programa de un amplio sector del pueblo español. Aparte de su restauración en 1836, la tradición gaditana estuvo firmemente presente en las Constituciones de 1837, 1845, 1856 y 1869, en el proyecto de Constitución federal de 1873 y en la Constitución republicana de 1831. Y cuando triunfó la corriente opuesta, como aconteció en 1834, en lugar de Constitución, para que no hubiera dudas, se prefirió decir *Estatuto Real*. El Estatuto, claro está, no era la Constitución¹². El cambio de palabras en aquella oportunidad, como el cambio de palabras en el actual ordenamiento jurídico español, no son casuales y, para decirlo con las palabras de Sánchez Agesta antes transcritas, no permiten "gran variedad de interpretaciones".

¹² FOSADA, ADOLFO, "Tratado de Derecho Político", 5ª ed., Madrid, 1925, t. II, pp. 361 y 362-363. Escribe Joaquín Tomás Villarrosa: "En el lenguaje de la conspiración se negará al Estatuto rango y valor constitucional de manera más dura e insolente: para Aviraneta, el Estatuto lejos de ser una ley fundamental era 'un anacronismo antiespañol, fenómeno político todavía no visto, ni fácil de verse'; un manifiesto de la Junta de Málaga, en el año 1835, calificaba al Estatuto Real de 'Código artificioso, que en ningún modo satisfacía los deseos ni reintegra en sus derechos a la nación'; y un manifiesto casi contemporáneo de la Junta de Cádiz se refería a 'la real orden llamada por un ridículo y fermentido paralogismo, Estatuto Real...' que era 'con respecto a la libertad política de la nación, lo que la hipócrita respecto a la virtud.'" ("La Constitución de 1812 en la época del Estatuto Real", en "Revista de Estudios Políticos", Madrid, Nov.-Dic. 1962, nº 124, p. 275).

8. TAMPOCO LA PALABRA "CIUDADANO".

Se ha hecho antes referencia a la prohibición, allá por 1790, del uso, en España, de la palabra *ciudadano*. En realidad, por entonces, la prohibición tenía el carácter de prevención, pues la palabra muy de moda en Francia, no era empleada por los españoles, y menos para dar nombre al titular de derechos políticos. Con este sentido, el vocablo aparece quizás por primera vez en la cédula de la Junta Central del 22 de mayo de 1809. Pero, después de mucho andar, a veces al paso de Europa y del mundo, sino la prohibición, por lo menos la proscripción legal, ha vuelto a España para la palabra *ciudadano*. En el actual régimen institucional hispano, no hay *ciudadanos* con derechos sino *españoles* con fueros.

De las palabras prohibidas en tiempos de Carlos III, las que más suerte han tenido, aunque no mucha, es el actual régimen institucional español, son *patria* y *libertad*. Pero su indagación escapa al objeto del presente trabajo.

9. REPRESENTACIÓN. UN VOCABLO FRECUENTEMENTE EMPLEADO

Contrariamente a lo ocurrido con los otros vocablos gratos al Constitucionalismo y propios del Estado de Derecho, la palabra *representación* no está ausente de los textos de las "leyes fundamentales del Reino" y, por el contrario, su empleo es frecuente y franco.

Vale la pena rastrear ese empleo a través de los diversos documentos institucionales del régimen actual.

España... "es un Estado católico, social y representativo."

(Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, del 28/7/47 modificada el 10/1/87, art. 1º)

"Su forma política (del pueblo español constituido en Estado Nacional) es... la Monarquía tradicional, católica, social y representativa."

(Ley de Principios del Movimiento Nacional del 17/3/58, VIII)

"El carácter representativo del orden político es principio básico de nuestras instituciones públicas. La participación del pueblo en las tareas legislativas y en las demás funciones de interés general se llevará a cabo a través de la familia, el municipio, el sindicato y demás entidades de representación orgánica que

a este fin reconozcan las leyes. Toda organización política de cualquier índole, al margen de este sistema representativo, será considerada ilegal.”

(Ley de Principios, VIII)

“Todos los españoles tienen derecho a participar en las funciones públicas de carácter representativo, a través de la familia, el Municipio y el Sindicato, sin perjuicio de otras representaciones que las leyes establezcan.”

(Fuero de los Españoles del 17/7/45
modificado el 10/1/67, art. 10)

...“no conviene estén ausente (en la creación de un régimen jurídico, etc.) representaciones de los elementos constitutivos de la comunidad nacional.” ... “Las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica del Estado y por sus disposiciones adicionales perfeccionan y acentúan el carácter representativo del orden político que es principio básico de nuestras Instituciones públicas y, por lo que a las Cortes se refiere, significan fundamentalmente: dar entrada en ellas a un nuevo grupo de Procuradores representantes de la familia, elegidos por los Caberos de Familia y las mujeres casadas, de acuerdo con el principio de igualdad de derechos políticos de la mujer; extender la representación de otros Colegios, Corporaciones o Asociaciones, al tiempo que se reduce ponderadamente el total de Procuradores que los integran, y en general, acentuar la autenticidad de la representación e incrementar muy considerablemente la proporción de los Procuradores electivos respecto de los que lo son por razones del cargo.”

(Ley Constitutiva de las Cortes, del 17/7/42
modificada el 10/1/67, fundamentos)

“El Jefe de Estado es el representante supremo de la Nación”.

(Ley Orgánica del Estado, del 10/1/67, art. 6º)

“Las Cortes son el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado.”

(Ley Constitutiva de las Cortes, art. 1º;
confr.: Ley de Sucesión, fundamentos)

“Todos los Procuradores en Cortes representan al Pueblo Español, deben servir a la Nación y al bien común y no estar ligados por mandato imperativo alguno.”

(Ley Constitutiva de las Cortes, art. 2º, 11)

"Representación", "Estado representativo", "Sistema representativo", "Carácter representativo": son éstos vocablos y expresiones repetidos casi con insistencia en las "leyes fundamentales del Reino". ¿Qué expresan, o qué ocultan, o qué simulan?

10. ¿SISTEMA REPRESENTATIVO?

Por supuesto que nadie es patrón de las palabras y que la ambigüedad se encuentra en la naturaleza de éstas. Pero, cuando, desde hace un par de siglos, en el ámbito cultural de Occidente, y en todas partes, en el momento actual, se habla de "sistema representativo" ("Estado representativo", "carácter representativo", "representación", etc.), es exactamente lo mismo que cuando se dice: "régimen representativo", "representación política", "democracia representativa". A lo sumo, si se quiere señalar marcada diferencia, se adjetiva el vocablo representación con las palabras "funcional" o "corporativa", porque se sabe que, si falta la advertencia, representación sin más, significa lo dicho: "régimen representativo", "representación política", "democracia representativa". ¿Por qué en el actual ordenamiento institucional español, tan recio al empleo del vocablo "Constitución", se usa frecuente y al parecer descuidadamente la palabra "representación"?

No me animo a contestar categóricamente la pregunta, pero no me parece ocioso poner de resalto las diferencias entre el "régimen representativo" a secas y el sistema representativo franquista.

11. EL RÉGIMEN REPRESENTATIVO

Es inútil buscar los orígenes del régimen representativo en la Antigüedad, en la Edad Media o en las "selvas germánicas". El régimen nació en la Inglaterra moderna cuando los reyes comenzaron a exigir en sus cartas de convocatoria que los elegidos para integrar el Parlamento llevaran amplios poderes, con el objeto de posibilitar deliberaciones fructuosas y de llegar a conclusiones. Fue así como, con la desaparición del mandato imperativo, la voluntad de los elegidos llegó a "representar" la de los electores, o, dicho de otra manera, a imputarse aquélla a ésta. "De este modo —son palabras de Jellinek— surge naturalmente, en vista de las relaciones reales, la idea fundamental del Estado representativo moderno, a saber: que los miembros del Parlamento representan al conjunto del pueblo."¹²

¹² Me he referido, con algún detalle, a los antecedentes históricos de la representación política en mi opúsculo "La Representación Política", "Abelardo Perrot, Buenos Aires, 1938, pp. 71-74.

La misma idea estuvo presente también en la Convención Constituyente Norteamericana de 1787, al constituirse, por primera vez consciente y deliberadamente, un Estado representativo. Dijo, allí, William Paterson: "¿Cuál es el principio de la representación? Es un expediente mediante el cual una asamblea de ciertos individuos elegidos por el pueblo sustituye a la inconveniente reunión de todo el pueblo en general." Y expresó también en la misma oportunidad James Wilson: "... como (el pueblo) no puede... actuar por sí mismo, debe hacerlo por medio de sus representantes. Y, hablando en verdad, no hay diferencia entre lo que es hecho por el pueblo personalmente y lo que es hecho por sus diputados, actuando de acuerdo a los poderes recibidos. Desde el punto de vista práctico, hay una pequeña diferencia; porque no existe ninguna ventaja en el sistema de que cada ciudadano delibere y vote en persona, que no pueda ser suplantada por una representación libre y adecuada."²⁴ Los autores de "El Federalista", por su parte, expusieron con detalle el "gran principio de la representación" y reclamaron para América "el mérito de haber hecho de este descubrimiento la base de varias extensas y puras repúblicas."²⁵ Esa fue también casi enseguida (pues *Rights of Man* se publicó en 1791, 1ra. parte, y en 1792, 2da. parte), la opinión de Thomas Paine, para quien el nuevo sistema de gobierno es el representativo, se adapta muy naturalmente con la forma republicana y constituye el fundamento del gobierno americano, en el cual la representación se fija en la democracia.²⁶

Pero, aunque "la sana y verdadera teoría del gobierno representativo está escrita en inglés, no en francés, por la sencilla razón de que en los países en donde el gobierno ha existido y se ha practicado y en donde han podido estudiarse sus fenómenos y fijarse sus principios con conocimiento de causa, se habla

²⁴ RANNEY, AGUSTIN y KENDALL, WILLMORE, "La democracia y el sistema de los Partidos políticos en los Estados Unidos", Buenos Aires, 1958, p. 83.

²⁵ HAMILTON, MADISON y JAY, "El Federalista", Fondo de Cultura Económica, México, 3ª edición, 1957, p. 83. Ver también: pp. 39-441, 87, 1349-141, 224, 269-270.

²⁶ PAINE, THOMAS, "Los derechos del hombre" —título original: "Rights of Man"—, 2ª parte, cap. III. En la edición de Aguilar, Buenos Aires, 1954, conviene consultar pp. 221, 226, 230-231, 233-234 y 236-239. Allí (p. 228) aparece gráficamente expresada la idea de que toda la nación, no es algo cuya figura haya de ser representada por el cuerpo humano, íntegramente y no estamentalmente, debe ser la representada: "Una nación sino por un cuerpo contenido dentro de un círculo, con un centro común en el que convergen todos los radios; este núcleo central está formado por la representación."

la lengua inglesa y no la francesa”¹⁹, ha sido en Francia donde la doctrina de la representación política ha encontrado su primera exposición sistemática, que se debe al Abate Sieyès²⁰, y donde por primera vez se le dio expresa aplicación institucional, en la Constitución de 1791 (Tit. III, Cap. I, Secc. III, art. 7°): *Les représentants nommés dans les départements, ne seront pas représentans d'un département particulier, mais de la Nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat.*

Los principios esenciales del régimen representativo, llámesele “representación política”, “democracia representativa”, o como se quiera, han sido adoptados expresa o implícitamente en todas las constituciones inspiradas por el Constitucionalismo, hasta el punto de hacer imposible el divorcio entre “representación” y “constitución”. Esos principios, en apretada síntesis, pueden ser expresados así:

... los representantes lo son de la Nación en su totalidad y no de quienes los han elegido y, consecuentemente, no están obligados a seguir las instrucciones de estos últimos ni son responsables ante ellos;²¹

... aunque las sociedades políticas estén divididas territorialmente, la representación total de la totalidad del pueblo se alcanza por un proceso de reducción; la representación es, así, con relación a la voluntad común lo que el mapa es al territorio que representa (una *carte réduite*, en la metáfora de Mirabeau);²²

... las personas humanas, en cuanto tales y no según sus diferencias específicas, constituyen el elemento básico de la representación, y no, por tanto, el estamento, el gremio, la familia o la región;²³

... el órgano representativo no está hecho —como en su día lo señalara Sieyès— “para ocuparse de los asuntos particulares

¹⁹ FLORENTINO GONZÁLEZ —primer profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Nacional de Buenos Aires— en el prólogo que escribió para la edición en castellano de la obra de John Stuart Mill, “El Gobierno Representativo”, Valparaíso, 1883, pp. 6-8.

²⁰ Ver: LÓPEZ, MARIO JUSTO, “La Representación Política”, cit. pp. 12-13.

²¹ : ²² LÓPEZ, MARIO JUSTO, op. cit., pp. 14-15.

²³ POSADA, ADOLFO, op. cit., t. II, p. 441. “Las unidades básicas de la comunidad no son los intereses corporativos o “Estados”, sino sus miembros individuales. Luego son ellos los que deberán estar representados” (Ranney y Kendall, op. cit., p. 82). Peyorativamente dice Isaaga: “La representación moderna... supone una sociedad individualista formada por la unión de individuos, los ciudadanos todos iguales entre sí. La sociedad atomizada elige a sus representantes.” (Isaaga, P. Luis, S. J., “Elementos de Derecho Político”, Barcelona, 1952, t. I, p. 289).

de los ciudadanos, no los considera sino en masa y bajo el punto de vista del interés común";²²

...el representante elegido —como por su parte señalara el célebre Burke— tiene que considerarse a sí mismo como custodio de los intereses nacionales y al Parlamento no como un congreso de embajadores de intereses independientes y hostiles, sino como la asamblea deliberante de una nación, con un interés, el de la totalidad;²³

...un continuo dinamismo debe conciliar y unificar los múltiples intereses específicos y contrapuestos, creando y recreando continuamente la necesaria unidad superior, mediante el examen y la crítica públicos de los problemas y la transacción a través de la discusión y argumentación, conforme a un proceso político de gran actividad, en el que juegan importante papel la acción parlamentaria, la opinión de los entendidos, la presión de la opinión pública, la influencia de la prensa, las campañas electorales y la actividad de los partidos políticos y de otros grupos representativos.²⁴

12. La "representación" en el actual régimen español.

El régimen representativo, con todas las vacilaciones propias de los primeros pasos, fue realidad en España por primera vez en ocasión de las Cortes de Cádiz reunidas en 1811. En esa oportunidad, sólo el pueblo global estuvo representado. Es cierto que la Junta Central, además del decreto del 1º de enero de 1810, por el que convocaba a todo el país para elegir Diputados a las "Cortes generales de la nación", dictó otro por el que encomendaba a la Regencia las convocatorias individuales a los obispos y nobles, pero, no es menos verdad que este último, dictado el 29 del mismo mes y año, ni se publicó ni se cumplió. Razón tuvo, pues, Fernando VII, en su manifiesto de Valencia (4/5/1814) para afirmar en tono quejoso: "No fueron llamados los Estados de Noblesza y Clero, aunque la Junta Central lo había mandado, habiéndose ocultado con arte al Consejo de Regencia este decre-

²² SIYER, EMMANUEL, "¿Qué es tercer Estado?", Ed. Americana, Buenos Aires, 1943, pp. 150-151. Dice seguidamente el famoso Abate: "Saquemos de ello la consecuencia natural: que el derecho a hacerse representar no pertenece a los ciudadanos sino a causa de las cualidades que les son comunes y no de aquellas que los diferencian."

²³ FRIEDRICH, CARL J., "Teoría y realidad de la organización constitucional democrática" —título original: *Constitutional Government and Democracy*—, Fondo de Cultura Económica, México, 1966, p. 322.

²⁴ LÓPEZ, MARIO JUSTO, op. cit., p. 13.

to..."³⁸ De ese modo, el régimen representativo que tan dificultosamente se hizo realidad en Francia en los días de la Revolución cuando los Estados Generales se transformaron en Asamblea Nacional, nació en España casi furtivamente. Pero eso fue ayer...

De acuerdo con las actuales "leyes fundamentales del Reino", según se ha visto, "el Jefe de Estado es el representante supremo de la Nación" y "todos los procuradores en Cortes representan al Pueblo español"... y no están "ligados por mandato imperativo alguno". Pero hay algo más que esas proposiciones aisladas. Según el art. 2º de la "Ley de sucesión en la jefatura del Estado", esta última "corresponde al Caudillo de España y de la Cruzada, Generalísimo de los Ejércitos, don Francisco Franco Bahamonde". No se dice en esa ni en ninguna de las otras "leyes fundamentales" por qué le corresponde ni de dónde proviene su carácter de representante. Lo que más importa, sin embargo, para confrontar el carácter representativo del actual régimen español, es la consideración de la formación y de la naturaleza de las Cortes.

Conforme al art. 2º de la "Ley constitutiva de las Cortes", éstas se componen de Procuradores de muy diversas procedencias: miembros del Gobierno, Consejeros Nacionales, Presidentes del Tribunal Supremo de Justicia y de otros Consejos, 150 representantes de la Organización Sindical, representantes de los Municipios y Diputaciones Provinciales, 2 "representantes de la Familia por cada provincia", rectores universitarios, representantes de las Reales Academias y otros institutos, representantes de Colegios profesionales, tres representantes de las Cámaras Oficiales de Comercio, las personas sobresalientes (no más de 25) designadas por el Jefe del Estado, etc., etc. Este tipo de "representa-

³⁸ GONZALEZ, JULIO V., "Filación histórica del Gobierno Representativo Argentino", Ed. La Vanguardia, Buenos Aires, 1937, Libro I, p. 48. Las Cortes, a su vez reafirmaron el carácter representativo del régimen. Dice Adolfo Posada: "Cuando los legisladores de Cádiz se apartan más de la tradición es al organizar las Cortes. La misma Comisión procura razonar la representación sin bríos ni estamentos, estimando, sin embargo, que no se trata de verdadera innovación; pero sólo logra hacer ver que no era posible restaurar la representación con bríos o estamentos, porque el Estado de feudo y corporativo, se había hecho nacional e individualista. En el art. 27 se dice que "Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la nación, nombrados por los ciudadanos..."; principio harto distinto que aquel según el cual los procuradores de las ciudades se estimaban delegados de las mismas. Más adelante, el art. 29 afirma que la base para la representación nacional es la población; disponiendo el art. 31 que "por cada 80.000 almas de la población... habrá un diputado a Cortes", con lo que falta la base corporativa, características esenciales de las Cortes tradicionales" (Op. cit., t. II, p. 279).

ción" obedece a un criterio básico que aparece reiteradamente expresado en las "leyes fundamentales". Así, se dice en la "Ley de Principios del Movimiento Nacional", del 17/5/38, que "las entidades naturales de la vida social: familia, municipio y sindicato, son estructuras básicas de la comunidad nacional". Concordantemente, la "Ley constitutiva de las Cortes" menciona las "representaciones de los elementos constitutivos de la comunidad nacional". De igual modo, la "Ley Orgánica del Estado" (art. 21, c) hace referencia a "la participación auténtica y eficaz de las entidades naturales y de la opinión pública en la tarea política". Y asimismo, en la "Ley de referendium nacional", del 22/10/45, se da cabida a la colaboración en las tareas nacionales a través de los "organismos naturales, constituidos por la familia, el municipio y el sindicato".

Pese a que la "comunidad nacional" contiene sólo tres "estructuras básicas", las "entidades naturales" (familia, municipio y sindicato), se ha podido distinguir en la composición de las Cortes cuatro grupos mayores y cuatro menores.²⁸ Los cuatro grupos mayores están formados por los representantes de los sindicatos (150), de las familias (100) y de los municipios (113) y por los consejeros nacionales —representantes del "partido único" (109)—. Los cuatro grupos menores son: el de "altos cargos" (24 procuradores), el de colegios profesionales y otras asociaciones (21 procuradores), el cultural (Universidades, Academias, etc. (18 procuradores)— y los de designación directa por el Jefe de Estado (no más de 25).

13. Carácter de la "representación" en el actual régimen español.

Las "leyes fundamentales del Reino" evitan el sustantivo "corporativismo" y el adjetivo "corporativista". Sólo aisladamente utilizan la expresión "representación orgánica" y cuando utilizan el vocablo *corporación*, no lo hacen con la significación dada a la palabra por el fascismo italiano. O bien se designa organismos locales ("Corporaciones locales", dice la Ley Constitutiva de las Cortes, art. 2º, e) o bien se designa meras asociaciones ("Colegios, Corporaciones o Asociaciones", dice la misma ley mencionada, art. 2º, i). La *Corporación*, sin embargo, había figurado en lugar del Sindicato, y al lado de la Familia y del Municipio, en la primera enumeración de las "unidades naturales" hecha por José Antonio Primo de Rivera, con motivo del

²⁸ FERNANDEZ-CARVAJAL, RODRIGO, "Las Cortes españolas en la ley orgánica del Estado", en "Revista de Estudios Políticos", Madrid, Marzo-Abril 1967, nº 152, pp. 83 y ss.

discurso fundacional de la Falange (29/10/33).²¹ Pero la primigenia designación no se mantuvo.

¿Qué significa ese lenguaje? ¿Acaso el actual régimen español no es "corporativista"? ¿Se diferencia fundamentalmente de los regímenes instaurados por Mussolini y por Oliveira Salazar, que no vacilaron en autocalificarse de "corporativistas"?

La verdad es que el régimen de Franco no es idéntico al de Mussolini ni al de Oliveira Salazar, ni tampoco estos últimos son idénticos entre ellos. Las corporaciones del Estado fascista constituyen, según la Carta del Lavoro, la organización unitaria de las fuerzas de la producción y representaban íntegramente los intereses y, en virtud de esa integral representación, "siendo los intereses de la producción intereses nacionales", las corporaciones eran reconocidas como órganos del Estado. Tales corporaciones —y en ello estriba su particularidad— estaban integradas por representantes de los patronos, de los trabajadores y del Partido, y constituían el Consejo Nacional de las Corporaciones que, a su vez, formaba parte de la Cámara de los Fascios y Corporaciones (ley del 19/1/39). En cambio, en el Estado Cooperativo portugués, la Cámara Corporativa (arts. 102 a 106 de la Constitución Política de la República Portuguesa), que tiene funciones prelegislativas con relación a la Asamblea Nacional (elegida por sufragio directo de los ciudadanos electores), está compuesta por "representantes de las autarquías locales y de los intereses sociales, considerados estos en sus ramas fundamentales de orden administrativo, moral, cultural y económico".

En el actual régimen español no se utiliza la palabra "corporación", como en los regímenes italiano y portugués. Pero, por una parte, bajo el nombre de "Organización Sindical" se menciona a "un orden de Sindicatos" "que tendrán la condición de Corporaciones de Derecho público de base representativa" (sic) y "dentro de ellos, y en la forma que legalmente se determine, se constituirán las Asociaciones respectivas de empresarios, técnicos y trabajadores que se organicen para la defensa de sus intereses peculiares y como medio de participación, libre y representativa, en las actividades sindicales y, a través de los Sindicatos, en las tareas consuntorias de la vida política, económica y social". Esa es la base de la "representación sindical" en las Cortes. Además, en lugar de los Fascios y del Partido Fascista, se crea el "Consejo Nacional" ("Ley Orgánica del Estado", título IV), "representación colegiada del Movimiento Nacional", cuyos integrantes —Consejeros Nacionales— constituyen la rama política de las Cortes. Por otra parte, a través de los

²¹ PRIMO DE RIVERA, JOSE ANTONIO, "Obras Completas", Madrid, 1945, p. 23.

representantes de los Municipios y de las Familias y de "los cuatro grupos menores", queda forjada la representación de las autarquías locales y de los intereses sociales, considerados estos en sus ramas fundamentales de orden administrativo, moral, cultural, y económico. De tal modo, rechazando las palabras "corporativismo", "corporativista" y "corporación" el actual régimen español, que engloba al fascista y al portugués, constituye la perfección del sistema. La cosa no cambia porque no haya corporaciones de nombre; tampoco las había de verdad en el régimen fascista ni las hay en el régimen portugués. Pero esa es harina de otro costal y sólo sirve para poner de manifiesto la falacia del corporativismo.

14. El actual régimen español no es representativo.

No basta emplear muchas veces las palabras *representación* o *representativo*, para que un régimen político sea "representativo". No mejora la situación el hecho de que, como ocurre en la "Ley Constitutiva de las Cortes", se hable de "acrecentar la autenticidad de la "representación".²⁸ En el ámbito cultural de Occidente, cuando se dice "régimen representativo" se piensa en un régimen que obedece o tiende a obedecer a los principios anteriormente expuestos.²⁹ El "régimen representativo" es la especie contemporánea del "régimen democrático"; es la "democracia representativa" —también denominada "democracia constitucional" para distinguirla de otras llamadas democracias—, fundada en la doctrina de la "representación política".

El actual régimen institucional español, de acuerdo con la propia terminología en él usada, así como niega tener constitución, niega igualmente ser *democracia*. En efecto, esta palabra —*democracia*— lo mismo que aquella —*constitución*— no aparece para nada en el texto de las "leyes fundamentales del Reino". Si alguna vez, casi al descuido, se dice, como ocurrió en el Mensaje de presentación de la Ley Orgánica, del 22/12/1966, que " la democracia... bien entendida... es el más preciado legado de la cultura occidental", no se levanta mucho el tono y no se insiste más.

Dicho de otro modo, el actual régimen institucional español,

²⁸ La insistencia en referirse a la "autenticidad" de la "representación" es característica de los expositores del actual régimen institucional español. El propio General Franco al dirigirse a las Cortes en 22/11/1966, dijo: "... no hay representación auténtica sin verdadera ciudadanía, pues los hombres y las unidades naturales de la sociedad tienen que hacerse presentes ante el Estado..." Se advierte también en el párrafo transcrita de la insólita introducción de la palabra "ciudadanía".

²⁹ Ver supra, nº 11.

se autocalifica de representativo no democrático, con lo cual incurre en el paralogismo de aceptar la especie y negar el género. Para todos los que aceptan llanamente el sentido de los vocablos, democracia es el género y régimen representativo es la especie. Puede haber, por eso, democracias representativas o no ("directas" o "puras"), pero no puede haber régimen representativo no democrático.

Cuando la cuestión se expone sin tapujos, se confiesa que el régimen ni es democrático ni es representativo. Así P. Luis Izaga S. J., asimilando el régimen español al portugués, dice: "también el Estado español en su estructura política se ha constituido al margen de la democracia inorgánica y de masa".⁸⁰ Y agrega, si bien con el pensamiento puesto en la "representación corporativa italiana": "el pueblo italiano no estaba propiamente representado en la Cámara de los Fascios y Corporaciones, como si ésta fuera una delegación de aquél. La relación que une el pueblo a la Cámara no es de representación sino de organización".⁸¹ "La cabeza —concluye el mismo autor— no recibe de los demás miembros que componen nuestro organismo ninguna delegación para el ejercicio de sus funciones directoras, sino que es la persona misma la que las ejerce, por medio de la cabeza, en virtud de la organización del cuerpo humano".⁸²

Por lo demás, no es cuestión puramente semántica. El "régimen representativo" no sólo es una variedad de la democracia, a través de clasificaciones nominales, sino que supone e implica todo lo que en nuestros días la democracia significa y es, pese a sus variaciones contingentes. Y nada de eso hay en el actual régimen institucional español.

Puede inducir a error, sin embargo, el texto del apartado II del art. 2º de la "Ley constitutiva de las Cortes" al expresar: "Todos los Procuradores en Cortes representan al Pueblo español, deben servir a la Nación y al bien común y no estar ligados por mandato imperativo alguno". Se ha visto antes que, efectivamente, es propio del régimen representativo que los "representantes" lo sean del "pueblo" (o la "nación") y que no deben estar obligados a seguir instrucciones de quienes los han elegido ni sea responsables ante ellos. O, dicho de otro modo, que no deben estar ligados por mandato imperativo. Por eso no es de extrañar que haya quien sostenga que en el régimen en consideración predomina el carácter representativo sobre el corporativo.⁸³

⁸⁰ IZAGA, P. LUIS (S.J.), op. cit., t. II, p. 83.

⁸¹ IZAGA, P. LUIS (S.J.), op. cit., t. I, p. 315.

⁸² IZAGA, P. LUIS (S.J.), op. cit., t. I, p. 319.

⁸³ Así lo sostiene expresamente Rodrigo Fernández-Carvajal en su artículo titulado "Las Cortes españolas en la Órgánica del Estado" ("Revista de Estudios Políticos", Marzo-Abril 1967, nº 152, pp. 76-78, 90 y 91-93).

Lo concreto es que el actual régimen institucional español ha tenido que rendirse ante la evidencia de que nada unívoco puede salir de un menaje disparatado y heterogéneo de intereses.²⁴ A decir verdad, nunca pensaron seriamente los diversos ideólogos de la "revolución nacional" que de la representación de los "intereses" contrapuestos iba a resultar como por arte de magia el "bien común" y por eso, necesariamente, coronaron la organización corporativa con el gobierno autocrático. Pero tal cosa —y aunque se diga que los representantes del pueblo deben servir a la Nación y al bien común— no basta, claro está, para que el régimen llegue a ser representativo. No lo es si se insiste en basar la estructura del Estado en supuestas "unidades naturales" caprichosamente sectorizadas. Tampoco lo es si tras la imagen de una utópica perfección, se quiere hacer la cosa terminada, de una vez para siempre, cual artículo de museo, y se pretende, por cierto ingenuamente, detener la historia y la vida y concluir con las impurezas, las imperfecciones, las contingencias y los cambios —¿por qué no tendidos hacia la eterna e incesante búsqueda de cosas mejores?— que constituyen precisamente la historia y la vida.

quien, basándose en algunos de los textos transcritos anteriormente (supra, n.º 3) y en el proceso seguido hasta llegar a la actual redacción del apartado II del art. 2.º de la "Ley constitutiva de las Cortes" (prohibición del mandato imperativo), llega a la conclusión de que "los procuradores lo son por toda la Nación y libre, por tanto, respecto del concreto sector social que los elige" y que "se presume la existencia de una especie de armonía preestablecida entre las tres unidades naturales y el pueblo: cuando la Familia, el Municipio y el Sindicato promuevan su propio bien común y elijan de su propio seno los procuradores que estimen más idóneos, promoverán a la par el bien común del pueblo."

²⁴ DEL RINCÓN, GUIDO, "El retorno a la razón." —título original: *El retorno a la razón*—, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1948, p. 143.