LA REPRESENTACION POLITICA EN EL ACTUAL REGIMEN ESPAÑOL

SUMARIO:

1. PROPÓSITO

La nación, en que reside la soberanía, al no ser una persona real, sino una colectividad de individuos, no tiene voluntad por sí misma. El equivalente a esta voluntad, indispensable para el ejercicio de la soberanía, no puede encontrarse más que en las voluntades concordantes de un cierto número de individuos tomados del cuerpo de la nación (1).

Como institución capital, sita en la base misma del mecanismo político, la representación no puede estar ausente de cualquier régimen, por mucho que éste quiera separarse de los modelos democráticos clásicos. Es, en sí, una necesidad sociológica, tanto o más que un principio político.

El régimen instaurado en España como consecuencia de la guerra 1936/39 no escapa a esta constatación fundamental. El sistema político español *es representativo,* cualesquiera que sean los juicios valorativos que sobre la configuración, condicionamientos y consecuencias de tal mecanismo quieran por unos y otros establecerse. El presente trabajo no pretende enjuiciar el tema desde tal perspectiva axiológica, sin negar por ello la validez de semejante estudio. Trata, más bien, adoptando una perspectiva jurídica-formal, no me-

(1) ESMEIN-NEZARD: *Droit constitutionnel français et comparé,* París, 1927, página 329.

nos necesaria y, desde luego, presupuesto lógico de aquella otra, de examinar con cierto detalle la ordenación legal de los principales sistemas representativos, mostrando por otro lado su evolución a través del contenido concreto de las normas que, de 1936 a nuestros días, han regulado tal materia en nuestro ordenamiento.

2. Hasta la creación de las Cortes. El Consejo Nacional de F. E. T. y de las J. O. N. S.

De 1936 a 1939, el nuevo régimen que en España pretende implantarse coexiste legal y prácticamente con el final del Gobierno de la II República y presenta todas las características formales de un sistema en fase revolucionaria.

No faltan, sin embargo, como simples ideas, formalizadas en meras declaraciones políticas, dos que hacen por igual referencia a la representación. La una, primera en el tiempo, atañe al *carácter* representativo que el régimen insurgente pretende asumir, con respecto a la *mayoría* del pueblo español. Constriñéndonos siempre a las normas jurídicas (2), la primera que los insurgentes dictan, el 24 de julio de 1936, expresa ya sin ambages que la Junta de Defensa Nacional «*representa* legítimamente al país ante las potencias extranjeras» (Decreto 1, artículo único). La otra idea, de índole negativa y con mayor carácter pragmático que declarativo, responde a la necesidad de *negar* los mecanismos representativos del sistema que se trata de derrocar y tiene su más inmediata expresión en el Decreto 108, de 13 de septiembre de 1936, que declara «*fuera de la ley* todos los partidos y agrupaciones políticas o sociales que, desde la convocatoria de las elecciones celebradas en fecha 16 de febrero del corriente año, han integrado el llamado Frente Popular, así como cuantas organizaciones han tomado parte en la oposición hecha a las fuerzas que cooperan al Movimiento Nacional» (art. 1.°) y el Decreto 131, de 25 de septiembre del mismo año, según el cual «quedan *prohibidas*, mientras duren las actuales circunstancias, todas las asociaciones políticas y las sindicales obreras y patronales de carácter político» (art. 1.°).

Estas dos ideas, en torno a polos dialécticos de la representación política, continuarán vivas durante el período bélico.

La representatividad (positiva) del nuevo régimen tendrá pronto reflejo al

(2) Esta idea es básica, por supuesto, en las declaraciones políticas, comenzando por las mismas proclamas del levantamiento.

nombrarse «Jefe del Gobierno» a Franco, convocándose para su solemne proclamación a *la representación adecuada de todos los elementos nacionales que integran este movimiento liberador* (art. 3.° del Decreto 138, de 29 de septiembre de 1936), aunque es obvia la limitación del ámbito de tal representación, que ya no se extiende sino a quienes secundaban a los insurgentes.

Pero los comienzos de un peculiar sistema representativo han de verse en el *Decreto de unificación* (núm. 255, de 19 de abril de 1937). Su preámbulo comienza proclamando la exigencia de «supeditar a (la unidad y grandeza de la patria)... la *acción individual y colectiva* de todos los españoles», lo que «es incompatible con la lucha de partidos y organizaciones políticas». Más adelante y anticipando la fórmula que se consagrará en la parte dispositiva, se dice que «hay que huir de la creación de un partido de tipo artificial, siendo, por el contrario, necesario recoger el calor de todas las aportaciones para integrarlas, por vía de superación, *en una sola entidad política nacional, enlace entre el Estado y la sociedad*».

La función representativa de esta «entidad política de carácter nacional» que será desde ahora «Falange Española Tradicionalista y de las J. O. N. S.» (artículo 1.°, 1) queda destacada en el texto normativo, donde vuelve a hablarse de su misión, «intermedia entre la sociedad y el Estado» ... «de *comunicar* al Estado el aliento del pueblo y de *llevar* a éste el pensamiento de aquél...» (art. 1.°, 2) (3).

La representación política del nuevo régimen, no mediada aún la contienda, queda así establecida, de una forma rudimentaria y que de antemano se proclama como no «rígida ni estática, sino sujeto(a), en cada caso, al trabajo de revisión y mejora que la realidad aconseje» (preámbulo citado). No se trata de una representación de participación, sino de simple *cauce pasivo* de «la sociedad» al Estado («comunicar al Estado el aliento del pueblo») y de éste a aquélla («llevar a éste el pensamiento de aquél»). Por otro lado, es claro que se trata de una representación que pretende ser *única*, aunque se proclame al margen de las fórmulas, clásicas o entonces en boga, de los partidos políticos o del partido único.

En cuanto a la forma de integrarse esta nueva entidad representativa, el Decreto se limita a disponer que, de los tres órganos de que aquélla consta

---

(3) En cuanto a la *negación* de toda representación del sistema anterior, el Decreto declara acto seguido, superando ya el carácter de provisionalidad del Decreto 131 del año anterior, «*disueltas* las demás organizaciones y partidos políticos». La ley de Responsabilidades políticas de 9 de febrero de 1939 ratifica el Decreto 108 de 1936 y enumera los partidos «fuera de la ley» (arts. 1.° y 2.°); enumeración que se completará por disposiciones posteriores.

(Jefe del Estado, secretario o Junta Política y Consejo Nacional), la Junta se integrará, por partes iguales, por miembros *designados* por el Jefe del Estado y *elegidos* por el Consejo Nacional (art. 2.°, 3). Los Estatutos de F. E. T. y de las J. O. N. S., aprobados por el Decreto 333, de 4 de agosto del mismo 1937, detallarán la composición tanto de la *Junta Política* (4) como del *Consejo Nacional* (5). Su prevista reforma al finalizar la guerra sustituye a aquéllos por los que sanciona un Decreto de 31 de julio de 1939, objeto todavía de inmediatos retoques en este punto (6).

(4) Que es delegación permanente del Consejo Nacional «y la integran doce miembros *de éste*, seis *designados* por el propio Consejo y otros tantos por el Caudillo, quien cubrirá, además, las vacantes que se produzcan» (art. 31).

(5) Cuyos miembros *nombrará* inicialmente en su totalidad el Caudillo, quien podrá sustituirlos en todo momento y no serán menos de veinticinco ni más de cincuenta (artículo 36). No obstante, este primer Consejo se configurá como transitorio, previéndose otro «cuando, conquistada la paz, el Jefe del Movimiento decida la creación de un nuevo Consejo». Este nuevo constará de catorce miembros *natos* (por razón del cargo); no más de doce *designados* por el Caudillo y un número indefinido de «militantes», también *designados* por el Caudillo, que conserva la facultad de cubrir las vacantes. En todo caso, permanece el límite veinticinco-cincuenta de sus miembros (artículo 37).

(6) En ellos, se altera la configuración de la *Junta política* (al distinguirse un presidente, libremente *designado* por el Caudillo, un vicepresidente y diez consejeros nacionales, aumentándose ahora siete consejeros *natos*) (art. 31) y también la del *Consejo Nacional* (que pasa a tener dieciocho miembros *natos*, conservándose los hasta doce *designados* por el Caudillo y el número indefinido de «militantes» y pasando también a formar parte del organismo «los *ministros*, por razón de su cargo y al solo efecto de participar en las tareas del Consejo... sin cubrir número», elevándose el número total de miembros a cincuenta-setenta y cinco) (arts. 34 y 35). El primer Consejo es objeto de disolución formal por Decreto de 8 de septiembre siguiente y por otro del día siguiente, que prevé la formación del segundo Consejo, vuelve a variarse la *composición* del mismo (incorporando, «por el momento», seis miembros *natos* más) (artículo 2.°), permitiendo ampliar a cien el número máximo de miembros (art. 1.°).

A la *Junta política* se incorpora como miembro *nato* el recién creado director del Instituto de Estudios Políticos, según Decreto de 2 de noviembre del mismo año.

Por Decreto de 23 de noviembre de 1942 se varía de nuevo la composición del *Consejo Nacional*, al nombrarse el tercero de los mismos. Los *ministros* pasan a miembros *natos*; existen otros *natos*, en número variable (ya que se alude, sin más, a los «vicesecretarios del Movimiento» y los «delegados nacionales»); los «militantes» no pueden exceder de cien y, en su consecuencia, se amplía (aunque no se diga de modo expreso) el número máximo de miembros.

La actual composición del Consejo se regula por la ley Orgánica del Movimiento nacional (ley 43/67, de 28 de junio) (art. 13).

3. La ley constitutiva de las Cortes Españolas

El año 1942 marca una fecha capital en la evolución de los sistemas de representación política del nuevo régimen. Continuando el Consejo Nacional de F. E. T. y de las J. O. N. S., cuya tercera constitución se regulará meses más tarde (7), la ley de 17 de julio de 1942, que, por su fecha, será la segunda de las que en 1947 (8) reciba rango de «ley fundamental» (constitucional), crea las *Cortes Españolas.*

En su preámbulo se habla ya de que «no conviene estén ausentes *representaciones* de los elementos constitutivos de la *comunidad nacional*» en las tareas básicas del Estado que allí se enumeran, proclamándose que «*el contraste de pareceres* (9) —dentro de la unidad del régimen—, la audiencia de aspiraciones, la crítica fundamentada y solvente, la intervención en la técnica legislativa deben contribuir a la vitalidad, justicia y perfeccionamiento del Derecho positivo de la revolución y de la nueva economía del pueblo español».

Las Cortes se definen como «el órgano superior de *participación del pueblo español* en las tareas del Estado», cuya «misión principal» estriba en «la preparación y elaboración de las leyes, sin perjuicio de la sanción, que corresponde al Jefe del Estado» (art. 1.°).

La composición del nuevo órgano (10) puede distinguirse tanto por el modo de acceso de sus miembros, como por la procedencia o adscripción de los mismos. Acceso *directo* tan sólo lo tienen los hasta 50 procuradores *designados* por el Jefe del Estado. Los restantes, o bien son *natos* (ministros, consejeros nacionales, ciertos altos cargos, alcaldes, rectores de Universidad), o bien acceden por *elección indirecta* (el importante «tercio sindical» y los representantes de las provincias y los de ciertos colegios profesionales). Convencional y usualmente, por otro lado, se ha solido distinguir, en cuanto a la procedencia de los procuradores, entre los *designados* por el Jefe del Estado (hasta 50), los representantes de la *Administración Local* (52 alcaldes más un representante de cada provincia), los de *Sindicatos* (no más de un tercio del

(7) Vid. final de la nota anterior.

(8) Artículo 10 de la ley de Sucesión a la Jefatura del Estado, de 26 de julio de 1947.

(9) Algo más, pues, que el simple cauce de doble «comunicación» entre el pueblo y el Estado, para lo que se instituye F. E. T. y de las J. O. N. S. (vid. punto 1 anterior).

(10) Variada por ley de 9 de marzo de 1946, como en seguida veremos.

total), los de *colegios profesionales* (4 en total) y los *natos* (ministros, consejeros nacionales, ciertos altos cargos, rectores, presidentes de academias y otros).

A los cuatro años escasos de esta nueva ley, otra de 9 de marzo de 1946 alterará la *composición* de las Cortes, reflejando «el anhelo de importantes sectores de la nación de que una mayor amplitud en las representaciones electivas permitiese que las *Diputaciones provinciales* y otras entidades culturales y económicas pudieran participar» en ellas. Y así, siempre en su preámbulo, la ley proclama su deseo de «*aumentar* la *representación electiva* de las Cortes Españolas y *reducir* en el número preciso la *aportación política* del *Consejo Nacional*».

En virtud de esta reforma, que no afecta a los sistemas de acceso propiamente dichos, los representantes de la *Administración Local* se incrementan uno por cada Diputación provincial o Mancomunidad Interinsular canaria) y otro tanto sucede con los de *entidades culturales, profesionales o económicas* (Reales academias, Colegios profesionales, Cámaras de comercio).

La ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, alterará el sistema representativo, modificando en particular el artículo 2.° de la ley de Cortes en lo que atañe a los procuradores de representación familiar, como más adelante veremos.

4. La instauración del sistema de referéndum

En la exposición del sistema de representación política del actual régimen español, y aun cuando alteremos en mínima parte el orden cronológico que en este trabajo nos proponemos seguir, no puede ser silenciado el mecanismo del referéndum, que, con no menor solemnidad que laconismo, instaura la ley de 22 de octubre de 1945 (11).

La ley se presenta como un nuevo perfeccionamiento de las tareas de acceso de «*todos los españoles* (a) su *colaboración* en las tareas del Estado a través de los organismos naturales, constituidos por la familia, el municipio y el sindicato» (12), una vez «promulgadas las leyes básicas (13) que han de

(11) Elevada también a rango de ley Fundamental por el artículo 10 de la Sucesión, ya citada.

(12) Estos tres «cauces» de representación en que se asienta ideológicamente el nuevo régimen, apenas si resultan *estructurados* en las normas jurídicas correspondientes, como ha podido verse. El Municipio y el Sindicato pasan a insertarse (pero no solos) en las Cortes (1942). La familia no lo será, dentro de las mismas, sino hasta muchos años después, como en su momento veremos.

(13) La de Cortes, obviamente.

dar nueva vida y mayor espontaneidad a las *representaciones* dentro de un régimen de cristiana convivencia».

El referéndum se presenta como instrumento para «garantizar a la nación contra el desvío que la historia política de los pueblos viene registrando de que, en los asuntos de mayor trascendencia o interés público, *la voluntad de la nación* puede ser suplantada por el juicio subjetivo de sus *mandatarios*» (14).

En cuanto a su estructuración práctica, muy sumaria, como ya indicamos, el referéndum se lleva a cabo «entre todos los hombres y mujeres de la nación mayores de veintiún años» (art. 2.°), en cuanto a aquellas *leyes* que el *Jefe del Estado* estime oportuno someter a tal trámite, «cuando (su) trascendencia... lo aconseje o el interés público lo demande» (art. 1.°).

A esta práctica se someterá, dos años más tarde, la ley de Sucesión a la Jefatura del Estado (26 de julio de 1947), con su consiguiente proclamación de las «leyes Fundamentales del Reino», para cuya *modificación* o *derogación* se estatuye, por cierto, la obligación del referéndum (art. 10 de la misma) (15) y la ley Orgánica del Estado (10 de enero de 1967), que modificó de modo expreso, además, otras leyes Fundamentales (16). No ocurrió lo mismo con la otra ley Fundamental posterior a la de Sucesión: la de Principios Fundamentales del Movimiento (17 de mayo de 1958), que promulgó, «*en presencia* de las Cortes del Reino», el Caudillo (17).

---

(14) Palabra esta última que no creo se encuentre en ningún otro texto o proclamación del régimen.

(15) Según consta en el preámbulo de esta ley, la misma fue aprobada por el 82 por 100 del Cuerpo electoral, que representó el 93 por 100 de los votantes.

(16) Sus resultados, según el propio preámbulo, fueron del 85,50 por 100 sobre el 95,86 por 100 de votantes.

(17) Lo cual puede plantear importantes problemas jurídico-formales (aunque acaso sin la menor transcendencia práctica), toda vez que el artículo 10 de la ley de Sucesión estatuía la aprobación por las Cortes y el referéndum para *modificar* las leyes Fundamentales. Aparte de posibles modificaciones en puntos concretos, la ley de Principios en cuestión parece incuestionable que modifica el precepto citado de la Sucesión, al proclamar «permanentes e *inalterables*» los principios que, como «síntesis de los que inspiran las leyes Fundamentales», ella misma contiene (art. 1.°).

No hace falta advertir que el tema de fondo que aquí se debate es nada menos que el hoy tan en boga de la posibilidad de modificar las leyes Fundamentales. Pero, a mi juicio, el jurista debe limitarse aquí a señalar los cauces y posibles antinomias formales. La posibilidad *de facto* es cuestión del político. Sin ser estancos, ambos puntos de vista y funciones deben ser claramente separados (vid. nota 19).

5. Las declaraciones de principios

El armazón de las leyes Fundamentales del Reino se construye, en el fondo al modo y manera de las Constituciones de tipo clásico, a base de leyes típica o incluso exclusivamente declarativas, junto a otras de carácter organizador (18). Son orgánicas, ante todo, la ley de Cortes (1942), la de Sucesión (1947), la misma de Referéndum (1945) y, por supuesto, la reciente Orgánica del Estado (1967). Son, en cambio, declarativas el Fuero del Trabajo (1938) y el de los Españoles (1945) y la más moderna ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional (1958).

Como principio político, la representación está configurada o, más exactamente, proclamada de modo muy diverso (esa diversidad es las más de las veces sólo detectable a través de leves matices de expresión) en estas leyes Fundamentales de índole declarativa o programática. Esa diversidad acusa claramente el paso del tiempo y la evolución, con aquél, del régimen político español. Nada más revelador, en términos generales, de este contexto transformador que la reforma, al tiempo de aprobarse la ley Orgánica del Estado, de cuatro de las seis leyes Fundamentales anteriores (Fueros del Trabajo y de los Españoles, entre las programáticas; Cortes y Sucesión, de las orgánicas) (19).

El Fuero del Trabajo pertenece al período bélico, como es bien sabido. La palabra «representación» tiene en su primera edición (9 de marzo de 1938) un carácter indiscutible, superado o transmutado por normas posteriores: más concretamente aún, por la reforma del mismo en 1967, que alcanza a su propia exposición de motivos. En la promulgación original puede leerse en ésta que el «Estado nacional... es instrumento totalitario al servicio de la integridad patria, y *sindicalista* en cuanto que *representa* una reacción contra el capitalismo liberal y el materialismo marxista»; expresiones todas ellas que desaparecen en 1967.

Siete años más tarde y creado ya el instituto representativo más típico

---

(18) La aprobación de los textos refundidos de estas leyes (Decreto 779/67, de 20 de abril) ratifica esta distinción, al procederse entonces a «ordenar» las mismas «atendiendo a un *criterio sistemático* y no según el orden cronológico en que fueron promulgadas» (exposición de motivos). El orden que se establece es: 1. Principios del Movimiento. 2. Fuero de los Españoles. 3. Fuero del Trabajo (las declarativas). 4. Orgánica del Estado. 5. Cortes. 6. Sucesión; y 7. Referéndum (las organizativas).

(19) Reforma que, por cierto, da una respuesta fáctica a la posibilidad de derogar, en parte al menos, las leyes Fundamentales.

(las Cortes), el Fuero de los Españoles (17 de julio de 1945) contendrá una proclamación expresa del principio y del consiguiente derecho fundamental de representación: «Todos los españoles tienen *derecho a participar* en las funciones públicas *de carácter representativo*», añadiendo, como apunte de norma organizativa: «*a través* de la familia, el municipio y el sindicato, sin perjuicio de *otras representaciones* que las leyes establezcan» (art. 10) (inciso este último que ofrece, a mi entender de modo inequívoco, la posibilidad de crear otros cauces de representación política, al nivel que sea). También como atisbo o embrión de una organización representativa, el artículo 16, tras establecer en su párrafo primero el derecho de asociación («para fines lícitos» y «de acuerdo con lo establecido por las leyes»), dispone en el párrafo segundo que «*el Estado* (20) podrá crear y mantener las *organizaciones* que estime necesarias para el cumplimiento de sus fines», añadiendo, en un inciso al que quizá no se ha dotado todavía de su verdadero valor, que «las normas fundacionales (de esas organizaciones), que revestirán forma de ley, *coordinarán* el ejercicio de este derecho con el reconocido en el párrafo anterior», (o sea, el derecho de asociación de *todos los españoles*). Añadiremos que ambos preceptos no han sido modificados con ocasión de la reforma constitucional de 1967.

La ley de Principios del Movimiento Nacional (17 de mayo de 1958) tiene acento igualmente propio y diferenciador. Por de pronto, habría que destacar —lo que, que yo sepa, no se ha hecho— que esta ley *constitucionaliza* al propio «Movimiento Nacional», expresión que, rica en la letra de multitud de disposiciones anteriores, no aparece, sin embargo, en *ninguna* de las leyes Fundamentales anteriores (21). En lo que a nuestro tema concierne, deben citarse aquí dos de los doce principios de que consta.

El VIII proclama el principio *representativo mismo*, con un paralelo obvio con el artículo 10 del Fuero de los Españoles. Se califica ahora a la representación de «*principio básico* de nuestras instituciones públicas». Pero no puede escapar la diferencia con el Fuero cuando, tras seguirse a éste al reiterar como cauces representativos a la familia, el municipio y el sindicato, las «otras representaciones» de aquél se declaran ahora como «demás entidades *con representación "orgánica"*» y, recalcando el alcance del precepto, se califica como «ilegal» «toda *organización política* de cualquier índole al margen de este

(20) Esta precisión vuelve a cobrar significado con la nueva etapa que acaba de abrirse al llamado asociacionismo político.

(21) Todavía más: en la única en que aparece (y no en el texto, sino en el preámbulo), se utiliza para designar una *etapa pretérita* del régimen. La ley de Cortes, a la que me estoy refiriendo, habla, en efecto, de «*superada la fase* del Movimiento Nacional» y, poco después de «siguiendo la línea del Movimiento Nacional».

sistema representativo». Sistema, pues, de representación *orgánica*, que el Fuero de los Españoles no contenía, ni sigue conteniendo.

El principio VI puede parangonarse, en parte tan sólo, con el artículo 16, párrafo segundo, del Fuero de los Españoles. A diferencia de las «organizaciones», alude aquél a *instituciones* y *corporaciones*, sin precisar su creación por el Estado, pero recabando el «amparo» por éste. Este principio, no obstante, contiene una alusión sólo lateral al núcleo del tema representativo, el cual, como acaba de verse, resulta frontalmente abordado en el principio VIII.

6. LA LEY ORGÁNICA DEL ESTADO

Fruto de una meditada elaboración, rumoreada a lo largo de varios años, la ley Orgánica del Estado (10 de enero de 1967) constituye el último y más extenso texto de nuestras leyes Fundamentales.

A pesar de su título, su estructura cuasi-clásica le dota de una breve parte declarativa (título I) (completada, por supuesto, por las otras leyes Fundamentales citadas), en la que el artículo 4.º, en la línea de la ley de Principios, ratifica la constitucionalización del *Movimiento Nacional*, aunque ya en una norma dispositiva que faltaba, con todo, en aquélla. Dicho artículo *define*, en efecto, el llamado por algunos autores *Movimiento-comunión* («el Movimiento Nacional, comunión de los españoles en los Principios a que se refiere el artículo anterior») (22) y extiende la caracterización de este ente en términos sobre los cuales el debate no ha cesado en estos últimos siete años: «*informa* el orden político, abierto a la totalidad de los españoles, y... *promueve la vida política* en régimen de *ordenada concurrencia de criterios*». Lenguaje y términos generales, sin un punto de concreción, pero por otro lado diferentes de los términos en que se expresaba (y expresa, puesto que sigue vigente) el principio VIII de la ley de Principios del Movimiento.

En la parte orgánica cabe encontrar un punto de conexión con el tema que aquí nos ocupa al regularse en el título IV el *Consejo Nacional*... «como representación colegiada del Movimiento» (art. 21). Entre los fines que a éste se asignan figuran: «Velar por el desarrollo y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas por las leyes Fundamentales y estimular la *participación* auténtica y eficaz de las entidades naturales y de la *opinión pública* en las tareas políticas» (art. 21, c) y «*encauzar*, dentro de los Principios del Movimiento,

(22) Los «fines fundamentales del Estado» (art. 3.º), entre los que no se alude, por cierto, a la representación política.

el *contraste de pareceres* sobre la acción política» (art. 21, e). Estos y los demás fines pueden ser perseguidos por el Consejo a través de funciones de *promoción* (ejerciendo, en su caso, el ahora creado recurso de contrafuero), *sugerencias* al Gobierno e *informes* y *consultas* sobre las iniciativas de éste (art. 23).

La diferencia de términos debe ser resaltada una vez más, de modo escueto. De la «representación», salta el acento a la *participación*; del «derecho de asociación», al sistema de *ordenada concurrencia de criterios* y *contraste de pareceres*; si se conservan como cauces participativos las «entidades naturales», en lugar de «otras representaciones» y «organizaciones» (Fuero de los Españoles) y hasta de «entidades con representación orgánica» (ley de Principios); la participación se asigna, de modo inorgánico puro, a la *opinión pública*.

7. EL DESARROLLO DE LAS LEYES FUNDAMENTALES

La ley Orgánica del Estado abrió una nueva etapa, quizá la más vigorosa y acelerada que el régimen ha conocido, cara al desarrollo de los principios e instituciones de aquélla a través de las correspondientes leyes ordinarias. Entre los temas primordiales objeto de la atención política en ese proceso figuró y vuelve en 1974 a figurar el de la representación. Un estudio como el presente no puede hacerse eco sino de normas existentes, formalmente promulgadas, dejando por ello para trabajos que adopten otra perspectiva los aspectos políticos, sociológicos y aun puramente anecdóticos o periodísticos del tema, no sin reiterar el valor y la riqueza que semejantes enfoques pueden representar.

Volviendo al ámbito del Derecho constituido, dos son los géneros de normas que cabe, hasta el momento, examinar, cerrando con ello el contenido de esta exposición.

a) *La regulación del «Movimiento Nacional»*

Por vez primera, el «Movimiento Nacional» se regula por su ley Orgánica —Ley 43/67, de 28 de junio— que desarrolla, en particular, a la ley Orgánica del Estado. De tal regulación nos interesa resaltar aquí los siguientes extremos:

Ante todo, la *definición* del propio Movimiento, «comunión de los españoles en los Principios promulgados por la ley Fundamental de 17 de mayo de 1958» y cuyas *misiones* básicas parecen consistir en «*informar* el orden político, abierto a la totalidad de los españoles, y para el mejor servicio de la patria (*promover*) la vida política en régimen de ordenada concurrencia de criterios» (art. 1.°). (La dicción de la ley Orgánica del Estado, a cuyos cambios terminológicos ya me he referido, se sigue aquí de un modo fiel).

La *participación política* se proclama abierta «a todos los españoles, previa aceptación expresa de fidelidad a su Principios y demás leyes Fundamentales del Reino, *en la forma que se establezca a propuesta del Consejo Nacional»*, precisándose que «esta participación se entenderá y regulará de modo que quede garantizado el pleno respeto a *la libertad de la persona y permita el legítimo contraste de pareceres*» (art. 2.°, III). A renglón seguido, tras recordarse «el *carácter representativo* del orden político» (con alusión expresa al Principio VIII de la ley Fundamental de 17 de mayo de 1958), se proclama como consecuencia de ello —en obvia disparidad de términos— que «el Movimiento Nacional asegura la *participación responsable* de los españoles en la vida pública, procurando que la pluralidad de opiniones se encauce y desarrolle al servicio de la unidad nacional y del bien común» (art. 2.°, IV).

Más adelante (art. 7.°), se recogen de la ley Orgánica del Estado (art. 21) los fines del Movimiento, de los que hemos transcrito a propósito de aquélla los que más interesaban en nuestro tema.

Los artículos 13 y siguientes regulan la nueva *composición* del Consejo Nacional, en la que no nos detendremos aquí.

La ley Orgánica del Movimiento Nacional y de su Consejo es desarrollada en los aspectos orgánicos y de procedimiento por el *Reglamento del Consejo Nacional* (Decreto 2.416/68, de 24 de septiembre).

El Decreto 3.170/68, de 20 de diciembre, aprueba el *Estatuto Orgánico* del Movimiento Nacional, el cual, tras repetir (con desafortunada costumbre de los más de nuestros Reglamentos) normas de la ley Orgánica del Movimiento, dedica el título II a «la *participación* de los españoles en el Movimiento» y el III a «las *entidades asociativas*» del mismo.

La participación se define en el Estatuto en torno a estos «medios»: a) El «*derecho de sufragio* en las elecciones del Movimiento». b) «La dedicación al desarrollo y consecución de los fines del Movimiento» ... e) «La constitución de *asociaciones* en el ámbito... del Movimiento y la *participación* en las mismas»; y, junto a otros de menor alcance: f) «La manifestación expresa de voluntad» (?) (art. 8.°).

En cuanto a las *asociaciones*, se declara el derecho de «todos los españoles mayores de dieciocho años» a promoverlas, «sujetas al régimen jurídico del Movimiento (y) para el desarrollo de sus fines» (= los del propio Movimiento) (art. 11). Los fines específicos de estas asociaciones parecen ser, no obstante, «el desarrollo de la *participación familiar* en la vida pública y la defensa y promoción de los intereses de la *familia española*» (art. 13); perspectiva realmente inédita en nuestro ordenamiento representativo. Junto a estas asociaciones, sin embargo, se señalan acto seguido las de índole *profesional* (profesión «no sujeta a la legislación sindical ni a la de los Colegios Profesionales u otra regulación profesional específica»: ¿existe alguna?), *cultural* («promover los valores culturales al servicio del pueblo español»), *sociales* por así llamarlos («incorporar a la vida social la doctrina contenida en los Principios del Movimiento») y aun de tipo más general (art. 14) (23).

---

(23) El tema de la regulación de las «asociaciones» no ha dejado de tener constante actualidad desde los años en que, sucesivamente, se elaboraran las normas que acabamos de citar. El último dato (que no norma, pues no las ha habido posteriores a las mencionadas) se refiere a la aprobación mayoritaria (con un único voto en contra) por el pleno del Consejo Nacional del Movimiento, en su sesión de 21 de julio pasado, del dictamen elevado al mismo por su sección primera sobre *Desarrollo político desde la base constitucional de las leyes Fundamentales del Reino.*

El texto constituye una especie de documento preparatorio de una normativa específica que o bien apruebe el propio Consejo, o bien se tramite ante las Cortes como proyecto de ley (incógnita de índole cuasi-constitucional que en estos momentos no parece despejada).

A los fines de nuestro estudio, y aun a costa de romper, en aras de la actualidad, la promesa de sólo ocuparnos de normas ya establecidas, entresaco los aspectos más significativos a nuestro objeto:

— Afirmación (un tanto novedosa) de la necesidad de acometer «un proceso de *democratización* continuada y efectiva», «configurada en las leyes Fundamentales», «pero (cuya) realización ha tenido que ajustarse en el tiempo»..., por lo que «a la altura de 1974 se aprecia un claro desfase»...

— Reconocimiento de «anhelos justificados de *participación* a todos los niveles».

— Planteamiento de «las posibilidades y los límites de este *desarrollo político* en el marco de las leyes Fundamentales».

— Necesidad de «una construcción positiva del asociacionismo *político*, que permita articular el pluralismo... *en el ámbito del Movimiento*, encauzando el Consejo Nacional el *contraste de pareceres* sobre la acción política, dentro de los Principios Fundamentales».

— «Perfeccionamiento de la *representatividad* en el sistema.» Reaparece, pues, el término, aunque en seguida matizado: «mediante una legislación electoral actualizada».

— «Promoción *en el Movimiento* de *asociaciones* de fines específicos, acogidas a su régimen jurídico.»

— «Regular normativamente el *derecho de asociación política* para fines lícitos, con lo cual está dicho que tiene que ejercerse *dentro del orden constitucional*» (y no —en este párrafo, siquiera— dentro necesariamente del Movimiento).

b). *La representación familiar en las Cortes*

El último eslabón, aunque en el tiempo paralelo en su origen a la nueva configuración normativa del Movimiento Nacional, lo constituye en cuanto al tema de la representatividad política de los órganos básicos de nuestro actual régimen el que marca la *ley reguladora de la Representación familiar en las Cortes* (ley 26/67, de 28 de junio).

Se dicta la misma en cumplimiento de la disposición transitoria segunda de ley Orgánica del Estado y del artículo 2.º, f) de la ley de Cortes, redactado de nuevo por aquélla (24) y con el expreso deseo de completar así «el sistema de nuestra democracia orgánica y perfecciona(r) el *sistema representativo* del Estado, al procurar una mayor *participación* de los distintos sectores sociales en las tareas públicas» (exposición de motivos).

La mecánica básica de esta elección —según la propia ley— es la siguiente. La elección se verifica por provincia y «por *sufragio* igual, directo y secreto» (art. 3.º). «Son electores los *cabezas de familia* y *mujeres casadas*... inscritos en el Censo electoral y... en pleno uso de sus derechos civiles y políticos (art. 4.º, I). Son elegibles los cabezas de familia o mujeres casadas (25) que cumplan alguna de estas condiciones: a) Figurar en el Censo de la *provincia*. b) Ser *natural* de tal provincia. c) Haber tenido *residencia habitual* en ella por no menos de siete años a partir de los catorce de edad; o d) Tener notorio *arraigo* (a juicio de la Junta Provincial del Censo) (art. 6.º, I). A estas condiciones alternativas se suman, sin embargo, también con carácter alternativo, éstas: a) Ser o haber sido *procurador en Cortes*. b) Ser *propuesto* por al menos cinco procuradores en Cortes. c) O por siete o más de la mitad de los diputados provinciales (26). d) O por *electores* en número no inferior a mil o al 0,5 por 100 del total del Censo (art. 8.º, I).

El Decreto 1.796/67, de 20 de julio, regula el procedimiento de estas elecciones, desarrollando y aclarando determinados extremos de la Ley.

El Decreto 1.849/67, de 18 de agosto, convocó las primeras elecciones, a celebrar el 10 de octubre del mismo año.

---

(24) «Al constituirse la próxima legislatura de las Cortes entrarán en vigor las modificaciones introducidas por la disposición adicional tercera... en (aquí) el artículo 2.º de la ley de Cortes», que, por su parte, dice a este respecto que las Cortes se componen de: «f) Dos representantes de la familia por cada provincia, elegidos por quienes figuren en el censo electoral de cabezas de familia y por las mujeres casadas en la forma que se establezca por ley».

(25) Que figuren «en el Censo electoral *nacional*» (y no el de la provincia, como es el caso de los electores).

(26) O Consejeros, en el caso de los cabildos insulares canarios.

8. A MODO DE RESUMEN

El actual régimen político español no se ha hurtado, en su ordenamiento formal, al transcendental extremo de la representación política.

Su regulación acusa, no obstante, una evolución cierta, aunque acaso de dubitativo presente y futuro inmediato; en particular, por lo que hace al tema capital de las asociaciones políticas.

Limitado nuestro estudio al encaje de la representación política en los más altos órganos colegiados del Estado, esa evolución presenta hitos ciertos, junto a trasuntos más desdibujados o susceptibles de una interpretación de fondo más matizada y polémica a partir de 1967, año en cuyos comienzos se promulga la ley Orgánica del Estado.

El *principio* de representatividad, por sí mismo, se ha proclamado con diferentes palabras y diverso tono en las distintas etapas que marcan a este respecto las normas reguladoras básicas:

> 1. El Gobierno revolucionario proclamó, a los seis días del alzamiento y en la primera norma jurídica que dictó, su carácter representativo en el plano del Derecho internacional, negando casi de inmediato (septiembre de 1936) los cauces de representación política establecidos por la II República.
>
> 2. El Decreto «de Unificación» (19 de abril de 1937) repudia en sus declaraciones los sistemas de «lucha de partidos y organizaciones políticas» y pretende «huir de la acción de un partido de tipo artificial» e integrar el sistema representativo «en una sola *entidad política nacional, enlace* entre el *Estado* y la *sociedad*».
>
> 3. La ley de Cortes (1942) proclama la necesidad de incorporar a las tareas políticas las «*representaciones* de los elementos constitutivos de la *comunidad nacional*» y evoca ya «el *contraste de pareceres*», presentándose como «el órgano superior de *participación* del pueblo español en las tareas del Estado».
>
> 4. La ley de Referéndum (1945) proclama el acceso de «todos los españoles(a) su *colaboración* en las tareas del Estado», reconociendo que otras leyes básicas anteriores (la de Cortes, en rigor) «han de dar nueva vida y mayor espontaneidad a las representaciones»...
>
> 5. El Fuero de los Españoles (del mismo año) declara el *derecho* de todos los españoles... a *participar* en las funciones públicas de

carácter *representativo,* así como el de *asociación* «para fines lícitos», entre los que se incluyen los del propio Estado.

6. La ley de Principios del Movimiento Nacional (1958) proclama el principio representativo (al que llama «principio básico») de modo similar al Fuero de los Españoles, aunque precisando que tal representación ha de ser *orgánica,* siendo «ilegal... toda organización política... al margen de este *sistema representativo*».

7. La ley Orgánica del Estado (1967), manteniendo la constitucionalización del «Movimiento Nacional» que estableciera la anterior citada, centra en éste la *promoción* de «la vida política en régimen de ordenada *concurrencia de criterios*» y, más concretamente, en su Consejo Nacional la organización de la «participación auténtica y eficaz de las entidades naturales y de la opinión pública en las tareas políticas» y el «encauzar... el *contraste de pareceres* sobre la acción política». Proclamaciones similares se repiten en la regulación sucesiva del «Movimiento Nacional» (1967 y 1968).

8. En fin, la ley de Representación familiar en las Cortes (1967) expresa su deseo de completar «el sistema de nuestra *democracia orgánica* y perfecciona(r) el *sistema representativo*... (procurando) una mayor *participación* de los distintos sectores sociales en las tareas públicas».

En cuanto a los *sistemas* de representación, la evolución y —más importante aún— la coexistencia de mecanismos que responden a principios diferentes, pueden apreciarse con el simple resumen de sus propias regulaciones:

a) A partir del Decreto «de Unificación» (19 de abril de 1937) se abre campo la creación de un sistema peculiar de representación, consistente en la creación de «una sola entidad política nacional, enlace entre el Estado y la sociedad». Tal entidad será *Falange Española Tradicionalista y de las J. O. N. S.* El Consejo Nacional de ésta, órgano por excelencia de su base, sufrirá continuas transformaciones en cuanto a su integración (1937, 1939, 1942...), en orden a una ampliación del número de sus miembros y, también en sentido fluctuante, en lo que hace a los mecanismos de acceso al mismo, basados sustancial aunque degresivamente en la libre designación por el Jefe nacional del Movimiento.

b) La creación de las Cortes españolas (1942) va acompañada de la instrumentación de un sistema representativo, igualmente peculiar, que pretende incorporar a las tareas básicas del Estado las «representaciones de los elementos constitutivos de la comunidad nacional». Se define a aquéllas como «el órgano superior de *participación* del pueblo español» en esas tareas y su campo representativo, siempre sin variar su concepción orgánica, se amplió con la reforma de 1946.

c) La institución del *referéndum* (1945) supone asimismo la incorporación de un nuevo sistema de representación política de orden inorgánico, limitado a los extremos a que tal práctica ha de aplicarse. Dentro de él, se reconoce el voto directo y personal de todos los mayores de veintiún años.

d) La ley Orgánica del Estado (1967), al tiempo que introduce un nuevo sistema de representación al modificar la ley de Cortes [vid.: luego; apartado e)], inicia una sustancial alteración del propio sistema que venía rigiendo para el Consejo Nacional del Movimiento, que detallan las leyes y disposiciones dictadas poco después en desarrollo de aquélla (1967 y 1968).

e) Por último, la ley de Representación familiar (1967) introduce este nuevo sistema en la composición de las Cortes españolas.

José María Martín Oviedo