

LAS CORTES ESPAÑOLAS EN LA LEY ORGANICA DEL ESTADO

I

INTRODUCCIÓN: LAS CORTES EN LA PERSPECTIVA DEL PROCESO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

1. *La fundación política en el mundo actual y el caso español*

Cuando se contemple la evolución política del Estado español desde 1936 con suficiente distancia, cosa que todavía hoy no es posible, pienso que el hilo conductor más seguro para interpretarla y exponerla va a ser el de la progresiva racionalización de los poderes del Jefe del Estado, entendiendo por racionalización el establecimiento de unas condiciones regulares para su ejercicio. Poco a poco, el «fondo de poder» creado nominativamente a favor de Franco por el Decreto de 29 de septiembre de 1936 va encajándose en determinados cauces, algunos de los cuales suponen efectivas autolimitaciones. Pero estas autolimitaciones, de trascendencia práctica evidente, preservan hasta nuestros días en el Jefe del Estado la posibilidad de dictar por sí, y ante sí, normas jurídicas de carácter general, y si estas normas revisten, según su libre apreciación, carácter de urgencia, podrá prescindir incluso de la previa deliberación del Consejo de Ministros, aunque deba darle notificación *a posteriori* (1).

En suma, nos encontramos ante un poder que ha segregado a lo largo de treinta años todo un aparato institucional muy complejo, pero que no se ha dejado atrapar por él, y que celosamente mantiene, en principio, su libre e independiente iniciativa. Situación ésta que resulta extraña a la luz de los cánones del derecho constitucional ortodoxo y que no es por consiguiente raro haya sido frecuentemente criticada, sobre todo cuando la ortodoxia cons-

(1) Véase la segunda disposición transitoria de la Ley Orgánica del Estado en relación con los artículos 17 de la Ley de 30 de enero de 1938 y 7 de la Ley de 8 de agosto de 1939.

titucionalista se apareja, como por ejemplo en el conocido informe de la Comisión Internacional de Juristas, con una cierta malevolencia política.

En la realidad de las cosas, el desarrollo constitucional español ilustra de modo claro la dificultad que entraña un proceso de fundación política en el siglo XX y en el Continente europeo, circunstancias de tiempo y de lugar que obligan a ir reflejándolo en términos de derecho escrito y con las técnicas propias del derecho constitucional hoy generalmente aceptado, esto es, del derecho constitucional liberal. La misma lava fluida que en los procesos de fundación política de la Edad Media discurría por vías consuetudinarias, que ella misma iba labrando, ha de verterse ahora y aquí en unos moldes prefabricados y rígidos, y la inevitable desacomodación es denunciada por muchos como peligroso desvío. Algo de esto ocurre, ciertamente, con todos los numerosísimos procesos de fundación política que hoy están en marcha y de los que son protagonistas las nuevas *Developing Nations* de Africa y de Asia. Pero la ciencia política occidental, cuando menos desde la publicación en 1957 de la obra de Almond y sus colaboradores (2), se preocupa de captarlos en su singularidad, y de forjar, por consiguiente, en función de ellos, todo un nuevo arsenal de valoraciones y de conceptos, con lo que poco a poco va elaborándose una teoría del desarrollo político más o menos homóloga a la teoría del desarrollo económico, aunque personalmente creo que todavía absolutamente deficiente e insatisfactoria. La vieja España, en cambio, geográficamente incardinada en el hemisferio norte y vecina de las grandes sociedades industriales, no se beneficia de ningún tratamiento particular; se subraya y exagera su exotismo en el plano literario (el *western* español con especial referencia a nuestra guerra civil ha llegado a constituir un género tan prolífico como can-sino) pero no se detecta su singularidad política. Es un *partenaire* más de la familia de Occidente, el primer miembro de ella que gozó de hegemonía política mundial allá en los inicios de la Edad Moderna y, por consiguiente, su obligación familiar es seguir el rumbo marcado por los otros miembros y transformarse cuanto antes en una impecable democracia liberal.

Un proceso de fundación política conducido en estas circunstancias presenta grandes dificultades adicionales que se suman a sus dificultades intrínsecas. El hombre es un animal que debe ir «dando razón» de aquello que va gestando en la práctica, pero en general la gestación no es tan novedosa como para hacer totalmente inservibles las categorías conceptuales preestablecidas; suele bastar con retocarlas y modificarlas parcialmente en función de las nuevas experiencias. En algunas coyunturas, sin embargo, se produce una flagrante incongruencia, una «pseudomorfofosis» en el sentido que Spengler asigna a

(2) *The Politics of the Developing Areas*. Princeton, N. J., 1957. Ha sido reeditada en 1960.

esta palabra. Una teoría construída a la vista y en función de una realidad histórica determinada viene a veces a convertirse en esquema justificador y explicativo de otra realidad histórica muy distinta. El resultado, naturalmente, es equívoco; entre el cuño teórico y el metal acuñado no hay afinidad, y ello produce unas consecuencias que oscilan entre la hipocresía y el cinismo. Ejemplificando en nuestro campo: un Estado dictatorial y autoritario trata, sin convencer de verdad a nadie y, desde luego, sin convencer a sus propios y más inmediatos sostenedores, de presentarse como una «democracia», con lo que su autointerpretación suena a hipocresía en los oídos de muchas gentes. Y, entonces, para huir de la hipocresía se pasa a la otra banda y cae en el cinismo, esto es, hace alarde de su condición autoritaria y se despreocupa ostensible y orgullosamente, de toda autointerpretación teórica.

La democracia liberal de las sociedades industriales del hemisferio norte es un régimen político que goza hoy de predicamento mundial y que se ofrece como meta y modelo a los demás pueblos. Lo cual implica, cuando menos, estos dos riesgos: primero, que se asigna al proceso histórico de estos pueblos un sentido servilmente occidentalista, como si fueren incapaces de generar por sí formas políticas propias e inéditas; no sé porqué razón la Historia va a tener como ideal «punto omega» el parlamentarismo inglés o el presidencialismo americano, cuando la experiencia acumulada hasta el presente nos está sugiriendo más bien el carácter esencialmente percedero de toda forma política concreta. Y, segundo, que el propio Occidente se anquilosa y empobrece al cifrar su influencia histórica en obtener copias de sí mismo, como un padre se anquilosa y empobrece si cifra su misión en educar unos hijos que reproduzcan exactamente su personalidad en todos los aspectos. Ello no es buena educación, sino paternalismo; y en el caso de los Estados, paternalismo a escala mundial y colonialismo con nuevos atalajes. Todo esto no supone, por descontado, el desconocer que los países occidentales han alcanzado ciertos logros políticos de significación mundial y dignos de la imitación de los demás pueblos, pero es necesario distinguir estos logros de la corteza institucional que los envuelve.

En la perspectiva de las anteriores consideraciones, el análisis de cualquier aspecto del proceso político español trasciende su significación particular para adquirir una significación mundial; trascendencia que apenas si nos hemos preocupado los españoles de poner de relieve como no sea por la vía de los encomios propagandísticos, tan lejanos habitualmente de todo rigor. En la periferia misma de Occidente, y en un lugar de clara transición cultural y geográfica, España se nos ofrece como un caso de anafilaxia histórica que rehusa las formas institucionales propias de la democracia liberal y que tantea más o menos afortunadamente en busca de otras. Puede pensarse que este tanteo es un puro error y un puro retraso, y que lo único que corresponde es citar de

nuevo al toro hispánico con la capa institucional tejida por las naciones vecinas hasta provocar su definitiva arrancada. Pero puede pensarse también que hay aquí un problema de fondo, derivado, en último término, de una falta de sincronía histórica entre España y esas naciones. España, precoz fundadora del Estado moderno y constructora de un imperio mundial derrumbado en el umbral de la Era técnica, no atravesó los procesos de secularización y de industrialización propios de los demás pueblos de Occidente, y padeció una tremenda erupción de guerras civiles en los siglos XIX y XX después de haber sido durante los tres anteriores el país de mayor paz interior de Europa; y en tanto España se desgarraba en estas guerras, y atravesaba los armisticios entre ellas con un espíritu derrotista claramente reflejado en la política y en la literatura, el resto de Occidente engendraba una especie de progresismo optimista y una creciente fe en la técnica. Lo asombroso sería que estos defasajes psicológicos y sociológicos no trascendieran al plano de las formas políticas, de tal modo que a España le correspondiera adoptar un sistema institucional sustancialmente análogo al de sus *partenaires* occidentales. Por lo menos creo que a quien siente esta afirmación le corresponde la carga de la prueba.

2. "Dictadura constituyente" y "dictadura de desarrollo"

El proceso político español lo inicia el antes citado Decreto de 29 de septiembre de 1936, suscrito por la Junta de Defensa Nacional, con la constitución de una dictadura; sólo el carácter exclusivamente peyorativo que a este término suele atribuir el Derecho constitucional ortodoxo nos impide llamar las cosas por su verdadero nombre. Y si se relee el articulado y el preámbulo claramente se ve que esta dictadura no es lo que suele llamarse una dictadura de crisis o «comisoria», sino una dictadura soberana, en la que se acumulan el Poder legislativo y el Poder constituyente, como en la establecida por la ley Valeria a favor de Sila: *legibus scribundis et reipublicae constituendae* (3). Franco, dice el art. 1.º, «asumirá todos los poderes del nuevo Estado», y tales poderes, aclara e interpreta el preámbulo, son «todos aquellos que han de conducir a la victoria final y al establecimiento, consolidación y desarrollo del nuevo Estado» (4).

(3) Véase DE MARTINO: *Storia della Costituzione romana*, vol. III. Nápoles, 1961, páginas 72 y 73.

(4) La ocupación directa de «todos los poderes» no la hace Franco, sino más bien la Junta de Defensa Nacional, fruto espontáneo del levantamiento de 18 de julio; ya en el Decreto de 24 de julio de 1936, por el que se autoconstituye esta Junta, se emplea la expresión «todos los poderes». El fundamento de la legitimación de Franco no es, pues, una adquisición originaria, sino derivativa. Lo que sí supone una adquisición ori-

El curso ulterior de las cosas es congruente con esta base de partida. En primer lugar, Franco asume por sí, en ejercicio de sus poderes omnímodos, un título distinto y superior al de «jefe de Gobierno del Estado español», que es el que el Decreto de 29 de septiembre precisamente le confiere; dos días después, en 1.º de octubre, ya alude repetidamente al «Jefe del Estado» la ley que instituye la Junta Técnica del mismo. En segundo lugar, la creación de esta Junta, que había de subsistir dieciséis meses hasta la formación del primer Gobierno regular, no supone transferencia ni limitación del poder de Franco; se trata de un órgano técnico y consultivo que habrá de someter sus «dictámenes» a la aprobación del Jefe del Estado (5).

Nos encontramos, pues, con una dictadura constituyente que empieza a racionalizar su ejercicio mediante el montaje de un rudimentario aparato administrativo. Pero esta dictadura se muestra también como una «dictadura de desarrollo» para emplear anticipadamente la expresión que veintitantos años más tarde habrían de acuñar los politólogos americanos Carter y Herz a la vista de los nuevos Estados posteriores a la segunda guerra mundial (6). La superposición de ambos caracteres ya aparece en las palabras que Franco pronuncia el 1.º de octubre en el acto de su toma de posesión desde el balcón de la Capitanía General de Burgos: «Tenemos vivo empeño en que no haya ni un hogar sin lumbre, ni un hogar sin pan... Llevaremos a

ginaria es el título de Jefe de Estado, que asume *motu proprio*, sin duda para evitar equívocos sobre el carácter real de su función, y en armonía, por lo demás, con el criterio expresado por la mayoría de los generales y jefes concurrentes a la histórica reunión del aeródromo de San Fernando (próximo a Salamanca) del día 28 de septiembre. En esta reunión leyó el general Kindelán un proyecto de Decreto, preparado por él y Nicolás Franco, cuyo artículo 3.º decía así: «La jerarquía de Generalísimo llevará anexa la función de Jefe de Estado mientras dure la guerra, dependiendo del mismo, como tal, todas las actividades nacionales: políticas, económicas, sociales y culturales, etcétera». Cotejado con este proyecto, el Decreto de 29 de septiembre ofrece cuatro modificaciones importantes: a) La titulación de «Jefe de Estado» se sustituye por la de «Jefe de Gobierno del Estado Español»; concesión, según parece, al criterio del presidente de la Junta, general Cabanellas, contrario al mando único. b) Se suprime la cláusula resolutoria «mientras dure la guerra», que parece tendía a configurar más bien una dictadura comisoria que una dictadura constituyente. c) Mientras el proyecto se limitaba a crear el cargo de Generalísimo y a vincular a él la función de Jefe de Estado, el Decreto finalmente aprobado separa ambos cargos, aunque establezca entre ellos una unión personal. d) En fin, el proyecto no está concebido *intuitu personae*; no hay en él todavía mención nominal de Franco, contra lo que ocurre en el Decreto. Véase A. KINDELÁN: *Mis cuadernos de Guerra*, Madrid, 1945.

(5) Tiene razón A. GUAITA cuando critica en su opúsculo *El Consejo de Ministros*, Madrid, 1959, pág. 21, la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de marzo de 1952 según la cual la Junta Técnica «asumió plenitud de atribuciones propias del ordinario de los Poderes Legislativo y Ejecutivo».

(6) *Gobierno y política en el siglo XX, trad. esp.*, México, 1964.

cabo una reforma social impuesta con amor, pero también con mano firme, exigiendo a todos el cumplimiento de sus deberes» (7).

«Dictadura constituyente» y «dictadura de desarrollo» no son, por lo demás, sino las dos caras de una misma realidad. La tarea de construir un nuevo Estado en el siglo XX no es concebible sin una correlativa y simultánea reestructuración económica y social; esta vinculación aparece clara por primera vez en la «dictadura proletaria» soviética de 1917, aunque la construcción del Estado se disfraza bajo la paradójica vestidura negativa de «extinción del Estado», y se va a repetir en los Estados nuevos, comunistas o no comunistas, posteriores a 1945. En todos los casos se advierte, de un modo más o menos programático y explícito, que desarrollo constitucional y desarrollo económico-social son movimientos paralelos y recíprocamente involucrados, y de aquí que la vieja idea decimonónica del «período constituyente» sea sustituida por las de «proceso fundacional» o «Constitución abierta» (8). La instauración del orden jurídico fundamental no se concibe ya como una operación con unidad de acto y duración muy breve, sino como un laborioso montaje de piezas institucionales en todo momento atemperado a las circunstancias históricas, y cuyo término final no puede prefijarse exactamente ni en cuanto al tiempo ni en cuanto a la sustancia.

El contraste entre estas dos concepciones de la instauración del orden constitucional, la decimonónica y la actual, no aparece aún hoy del todo claro porque se vienen moviendo en distintos planos: aquella, en el plano jurídico-formal, y ésta en el plano político y pragmático. La concepción decimonónica tiene como esquema teórico subyacente la idea del contrato social: «La Constitución —escribe Carré de Malberg— es el acto mediante el cual los ciudadanos convienen entre sí en fundar al Estado por medio de la creación de la organización nacional, y por tanto, un acto contractual» (9). La concepción actual, en cambio, no tiene aún esquema teórico, al menos fuera de la dialéctica marxista, y en ésta el fondo libertario del marxismo justifica al proceso constitucional como un proceso «desconstitucional», a cuyo través la sociedad madura progresivamente hasta el punto de convertir al Estado en algo superfluo e inútil. Creo que proveer a la concepción actual de un esquema teórico más profundo es algo enormemente necesario; no me refiero, naturalmente, a un esquema teórico que servilmente se limite a justificar los hechos *a posteriori* y a vestirlos con ropaje jurídico y filosófico, sino, sencillamente,

(7) Citado por J. ARRARÁS en su artículo «Hace treinta años», ABC del día 2 de octubre de 1966.

(8) Véase, por lo que respecta a España, las declaraciones de Franco a la Associated Press de 29 de enero de 1946 y demás textos recogidos en la antología *Pensamiento político de Franco*, Madrid, 1964, págs. 225 a 232.

(9) *Teoría general del Estado*, trad. esp., México, 1948, pág. 1163.

llamente, a una elaboración reflexiva del fenómeno, que a la par que reconozca la justificación fundamental de estos procesos constituyentes abiertos y distendidos, como impuestos por el dinamismo histórico contemporáneo, sirva para valorar críticamente sus etapas pasadas y orientar las futuras (10).

3. El Jefe del Estado en Consejo; del Decreto de 29 de septiembre de 1936 a la Ley Orgánica del Estado

La evolución de nuestra dictadura constituyente se va realizando a través de una serie de fases que creo no es correcto ordenar y describir, como alguna vez se ha hecho, en forma de un proceso deliberadamente orientado a instituir un sistema de «separación de poderes» a partir de la inicial concentración determinada por el Decreto de 29 de septiembre (11). Se trata de algo a la vez más complejo y más simple. A medida que se va organizando la Administración Central, y luego, a partir de marzo de 1943, con la inauguración de la primera legislatura de las Cortes, el poder del Jefe del Estado va transformándose en un «poder asistido», que recaba y recibe el *consilium* de determinados órganos, pero sin que la inicial concentración de poderes a su favor sea objeto de expresa rectificación.

Como los Reyes medievales, el Caudillo actúa en tres contextos: Tribunales, Gobierno y Cortes. Triple situación, pues, comparable a la que queda reflejada en las tres clásicas fórmulas inglesas: *King in Court*, *King in Council* y *King in Parliament*. En relación con el primer contexto, la concentración de «todos los poderes» del Decreto de 29 de septiembre no tiene más que una trascendencia meramente simbólica y formal; la justicia se administra desde siempre «en nombre del Jefe del Estado», siguiéndose en este la tradición de todas las Constituciones españolas, que disponen se administre «en nombre del Rey», sólo alterada por la Constitución de 1931, que dispone (art. 94) se administre «en nombre del Estado» (12).

(10) Sería muy interesante hacer la historia del concepto de «período constituyente» e ideas afines a lo largo de la evolución de la teoría política moderna. Pienso que esta historia nos revelaría un increíble menosprecio hacia el problema de las etapas políticas intermedias y transicionales; en definitiva, hacia el problema de cómo y según qué «modelos de desarrollo» las metas políticas ideales van encarnándose progresivamente en la realidad social. La acción del prudente —del político práctico— es por su esencia misma gradual y escalonada; la reflexión del teórico, en cambio, ha solido desatender los aspectos genéticos, un poco como la psicología desatendía, antes de ROUSSEAU, la consideración del niño en beneficio exclusivo del adulto.

(11) Como ha observado CASTÁN, entre otros, «en España no tenemos el obstáculo del principio o teoría de la división de poderes». Véase su opúsculo *Los principios jurídicos del régimen español*, Madrid, 1958, pág. 18.

(12) La Ley Orgánica del Estado (art. 6.º) retorna a la tradición constitucional mo-

En lo que respecta al segundo contexto deben señalarse cinco sucesivas etapas:

1.^a En la primera de ellas, que va desde el 1.º de octubre de 1936 al 30 de enero de 1938, fecha de la promulgación de la primera Ley de Administración Central de Estado, el Caudillo es asistido por la Junta Técnica del Estado, órgano que, como señalamos antes, tiene un carácter exclusivamente consultivo.

2.^a En la segunda, que abarca el último año de la guerra civil y primeros meses de la paz hasta la reorganización de la Administración Central por ley de 8 de agosto de 1939, la voluntad del Caudillo se convierte en una voluntad autolimitada; aunque a él le corresponde la «suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general» (art. 17, párrafo primero), tal potestad habrá de ejercerse previa deliberación del Gobierno y a propuesta del ministro del ramo (art. 17, párrafo segundo).

3.^a La tercera etapa, sin embargo, da marcha atrás: las disposiciones y resoluciones del Jefe del Estado, adopten la forma de Leyes o de Decretos, «podrán dictarse, aunque no vayan precedidas de la deliberación del Consejo de Ministros, cuando razones de urgencia así lo aconsejen, si bien en tales casos el Jefe del Estado dará después conocimiento a aquél de tales disposiciones y resoluciones» (ley de 8 de agosto de 1939, art. 7.º). Combinando este segundo precepto con el anterior (puesto que sólo viene a derogarlo en parte), resulta evidente que el Jefe del Estado puede dictar Leyes o Decretos que llamaríamos de prerrogativa previa deliberación del Consejo de Ministros, cuando no hay urgencia y aun prescindiendo de esta deliberación, cuando hay urgencia. Tal facultad persiste incluso después de la creación de las Cortes, como aclara el preámbulo de la Ley constitutiva de las mismas, y persistirá mientras no se cumplan las previsiones sucesorias, como establece la disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica del Estado. Se trata, pues, de una facultad vitaliciamente vinculada al Caudillo, sobre cuya significación práctica algo diré más adelante.

4.^a Una cuarta etapa viene señalada por la institución en 1947 del Consejo del Reino. Sin modificar la situación precedente, aparece ahora un segundo Consejo junto al de Ministros, destinado específica y exclusivamente al asesoramiento del Jefe del Estado. Aunque sus dictámenes no le vinculen formalmente, la audiencia es preceptiva en determinados casos (13).

hárquica. Hasta la entrada en vigor de este precepto la administración de justicia «en nombre del Jefe del Estado» tenía su fundamento legal en el artículo 1.º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 15 de septiembre de 1870, todavía vigente.

(13) La tercera ley que reorganiza la Administración Central (Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957) no creo que signifique una nueva etapa en el desarrollo que consideramos. Podría pensarse, a la vista de la

5.^a En fin, en una quinta etapa, que es la inaugurada por la Ley Orgánica del Estado, aparece la figura del Jefe del Estado escindida en dos planos. Por una parte, la segunda de las disposiciones transitorias se cuida de puntualizar la subsistencia de la prerrogativa legislativa a favor del Jefe del Estado, pero sujetándola a término; tal prerrogativa, vinculada *intuitu personae* al Caudillo, se desvanecerá en el momento en que se cumplan las previsiones sucesorias, esto es, en el momento en que acceda a la Jefatura del Estado un Rey, o alternativamente un Regente. Pero, por otra parte, el cuerpo de la Ley dibuja en su Título II la imagen de un Jefe de Estado diametralmente diferente: un Jefe de Estado que necesita para todos sus actos el refrendo de sus consejeros. No existen, pues, actos «dispensados de refrendo», por el estilo de los que reconoce a favor del Presidente de la República el artículo 19 de la vigente Constitución francesa.

La significación del proceso que concluye en esta quinta etapa aparece ahora meridianamente clara. La dictadura constituyente y de desarrollo fundada en 1936 va poco a poco elaborando unas condiciones de vida social y política que han de hacerla, a la postre, innecesaria, al modo como los Reyes guerreros de la Edad Media solían ir edificando un lujoso palacio civil al flanco del austero castillo militar. En el límite, que se sitúa en el advenimiento del Rey o del Regente sucesor del Caudillo, el castillo será arrasado, y la vida política discurrirá íntegramente en el palacio. Pero en tanto llega este momento el castillo persistirá como posición fuerte desde la cual se podrán adoptar las decisiones más graves y también como lugar de refugio en caso de posible crisis. Tal significación de la persistencia del castillo no está en la letra de la Ley, pero sí está, sin la menor duda, en la conciencia general de los españoles y en la práctica constitucional. Desde la apertura de la primera legislatura de las Cortes, y a lo largo de veinticuatro años, el Caudillo ha utilizado su potestad de legiferar *per se* tan sólo en cinco oportunidades: una ley de carácter ordinario, la de 30 de marzo de 1943 sobre concesión de beneficios de libertad condicional, y cuatro de carácter constitucional: Ley del Referéndum de 22 de octubre de 1945, Ley de 9 de marzo de 1946 que modifica la constitutiva de Cortes, Ley de Principios del Movimiento

enumeración de las competencias del Consejo de Ministros de su artículo 10, que esta ley restablece, sin restricción alguna, los requisitos de la previa deliberación del Consejo de Ministros y de la propuesta del ministro del ramo; esto es, que significa, en definitiva, la revocación del régimen de 1939 y el retorno al régimen de 1938. Sin embargo, nueve años más tarde, la Ley Orgánica del Estado hará referencia expresa, como subrayamos, tanto al régimen de 1938 cuanto al de 1939. Otra cosa distinta es que la Ley de Régimen Jurídico de la Administración atribuya al Consejo de Ministros la facultad de proponer al Jefe del Estado la sanción de Decretos-leyes por razones de urgencia.

Nacional de 17 de mayo de 1958 y Ley Orgánica del Estado de 14 de enero de 1967 (14). Sobre la primera y única ley ordinaria de prerrogativa, entre las posteriores a la institución de las Cortes, debe observarse que lleva fecha distante tan sólo dos semanas de la apertura de la primera legislatura de las mismas; no conozco las circunstancias concretas que presidieron su elaboración, pero es posible que aún no estuviera constituida por esos días la Comisión de Justicia, a la que correspondía dictaminar el proyecto.

Viene indirectamente a confirmar la anterior interpretación la situación de mera «unión personal» en la que a partir de la primera ley de 1938 se encuentran los dos oficios de Jefe de Estado y de Presidente del Gobierno, entre los cuales no hay, desde esa fecha, fusión o indistinción por el estilo de la existente en los regímenes presidencialistas, o en la propia España de 1936 a 1938. La ley de Régimen Jurídico de la Administración de 1957 precisa en su artículo 13 las atribuciones del Presidente del Gobierno, y dos lustros más tarde la Ley Orgánica del Estado determina las condiciones de su nombramiento y cese y la duración de su mandato. Queda con ello completada la regulación de este alto cargo, y posibilitada, por ende, la ruptura de la situación de «unión personal»; situación que habrá durado unos treinta años si, como es de esperar, tiene lugar el nombramiento de Presidente del Gobierno en los últimos meses del presente o principios del próximo. Naturalmente, tanto el Jefe del Estado como el Presidente del Gobierno habitarán entonces el palacio de nuestra comparación, aunque persista en el castillo la prerrogativa extraordinaria del Caudillo como un «león dormido», para emplear la expresión que los constitucionalistas ingleses suelen aplicar a la Corona.

(14) El Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945, y la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, de 26 de julio de 1947, fueron elaborados por las Cortes, y la Ley de Sucesión fue, además, sometida a referéndum. En cuanto a la Ley Orgánica del Estado debe subrayarse que al final del Mensaje de presentación del proyecto a las Cortes (leído el 22 de noviembre de 1966) el Jefe del Estado hace especial referencia a su personal potestad legislativa, y el ulterior referéndum tuvo clara naturaleza facultativa y no obligatoria, como se desprende de la frase con que concluye dicho Mensaje —«deseo someter [el proyecto] a aprobación final en un próximo referéndum nacional»—, del texto de la alocución televisada en las vísperas de la votación y del Decreto de 23 de noviembre, por el que se somete el proyecto a referéndum.

II

LAS CORTES DE 1942

La anterior exposición, que quizá pueda parecer divagante y extraña al tema de este artículo, creo que contribuye a situarnos en la perspectiva conveniente para abordarlo. Se trata ahora de contemplar al Jefe del Estado en el tercer contexto: *King in Parliament*, o empleando la equivalente fórmula española «Rey en Cortes».

I. Génesis de la Ley constitutiva

La génesis de la Ley constitutiva de las Cortes de 17 de julio de 1942 elevada un lustro más tarde al rango de fundamental, no está aún estudiada, como no están aún estudiados tantos otros aspectos de nuestra historia constitucional. Por lo que respecta a los más antiguos —a la Constitución de 1812 y demás Constituciones del XIX— la laguna parece, afortunadamente, en trance de colmarse; se han publicado durante los últimos años bastantes trabajos meritorios y otros están en el telar. Por lo que respecta a los posteriores a 1936 opera aún un mecanismo de inhibición fácilmente explicable. El carácter transicional y abierto del proceso político español y la persistencia, cuando menos teórica, de la concentración dictatorial del Poder proyectan sobre los sucesivos textos constitucionales que se van promulgando a lo largo de los últimos treinta años una sombra de provisionalidad y desconfianza: la confianza de la opinión pública reposa mucho más en la persona del Jefe del Estado (seguramente nunca dejó de ser ampliamente mayoritaria desde 1936 hasta el presente) que en el edificio institucional que se va erigiendo. Además, es un secreto a voces —y desde la libertad de Prensa un coro de voces sin secreto— la existencia de un cierto hiato entre el ideal y la realidad; por ejemplo, entre las Cortes dibujadas en la Ley, Asamblea de amplia representación popular y majestuosa independencia, y las Cortes existentes en la realidad, nutridas por un personal político seguramente demasiado «gubernamental» y aquiescente (15). Pues bien, esta relativa falta

(15) Hablo de un cierto hiato, y no de un divorcio total. Cuando pase el tiempo y se serenen los ánimos (es decir, cuando nuestro proceso constitucional cubra aguas con la puesta en marcha de los mecanismos y dispositivos que establece la Ley Orgánica del Estado, y la experiencia muestre que no se producen goteras demasiado inquietantes) será el momento de medir exactamente ese cierto hiato, esto es, será el momento de hacer historia imparcial. Hoy por hoy, es lamentablemente frecuente ju-

de encarnación social ha retraído y retrae al posible historiador, y en general al posible estudioso, y prueba curiosa de ello son los escasísimos trabajos que sobre temas de Derecho constitucional y de vida política actuales han aparecido a lo largo de los últimos años en las páginas de esta REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS. Deberíamos haber considerado todos, sin embargo (me incluyo, naturalmente, en el reproche), que dadas las singularísimas características del vigente orden constitucional esa deficiente encarnación social es, por de pronto, *un dato más a estudiar*, y de ningún modo algo intrínsecamente escandaloso. Lo cual no significa, desde luego, que yo piense que «todo lo real es racional» en nuestro proceso constituyente; seguramente ha habido, y hay, muchas imperfecciones denunciabiles y corregibles.

Pero volvamos ahora al tema. Conviene cuando menos precisar, a falta de un estudio detallado, las circunstancias que presidieron en 1942 la elaboración de la Ley de Cortes y el por qué de su singular y compleja planta. En primer lugar, debe rectificarse la idea —muy repetida en exposiciones extranjeras (16)— de que la Ley de Cortes significó en su momento una «democratización» oportunista del régimen para adaptarlo a las condiciones políticas determinadas por una ya inminente y decidida victoria aliada en la guerra mundial. Y esto por la sencilla razón de que esa victoria aún no estaba clara en julio de 1942, ya que la iniciativa militar no pasa a los aliados hasta el otoño de ese mismo año, cuando afluye en masa a los frentes el material de guerra americano (17).

Más bien que a una táctica internacional, las Cortes responden a una necesidad interna y a una tradición doctrinal bastante arraigada en España desde mucho antes de 1936. Necesidad interna, porque ya en 1942 era evidente la conveniencia de que la acción del nuevo Estado contara con la asistencia y participación organizada de los diversos sectores del país, y tradición doctrinal orientada a asentar esta participación sobre una base precisamente orgánica. El sufragio universal inorgánico, con la consiguiente y lógica aparición de «partidos de masas», levanta contra sí a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX una oposición ideológica muy fuerte en todos los países de Europa; pero, lógicamente, la fortaleza de esta oposición va

gar *au rebours* y empeñarse en sostener exactamente lo contrario de lo sostenido, sobre todo hasta el levantamiento de la censura de prensa, por la propaganda oficiosa u oficial. Toda leyenda rosa arrastra atada a su cola una leyenda negra, y en el fondo tan pobre víctima de la propaganda es el que se encandila con aquélla como el que se ciega con ésta.

(16) Por ejemplo, en la obra de DUVERGER: *Droit Constitutionnel et Institutions politiques*, París, 1955, pág. 385.

(17) Cfr. ANDRÉ LATREILLE: *La seconde guerre mondiale*, París, 1966, págs. 186 y siguientes.

debilitándose allí donde los partidos de masas aciertan a organizar un sistema político viable. Cuando tal condición no se cumple, en cambio, la oposición sigue viva, o cuando menos experimenta significativas reviviscencias después de más o menos prolongados períodos de letargo. Unas veces la crítica se centra directamente en la inorganicidad del sufragio y propugna el retorno a un sistema de base corporativa y funcional; otras veces la crítica se desplaza de la causa al efecto y propugna la sustitución del sistema pluralista de partidos por un contrapartido o partido único. Los movimientos fascistas de la primera posguerra se benefician de ambas corrientes críticas, aunque la aceptación de la primera y su consiguiente encarnación institucional en Cámaras corporativas sea muchas veces una mera pantalla o un mero instrumento auxiliar de la segunda. «El corporativismo italiano —escribe José Antonio Primo de Rivera en 1935— no es más que una pieza adjunta a una perfecta máquina política» (18).

En España, el desmoronamiento progresivo de los partidos de la Restauración —que habían nacido todavía como partidos censitarios y de notables y no aciertan a evolucionar después del establecimiento del sufragio universal en 1890 hacia un sistema viable de partidos de masas— hace que ese contrapunto doctrinal opuesto al sufragio individualista sea quizá más intenso y sostenido que en otras partes. La inorganicidad y desvertebración de la sociedad española es un dato palmario que se impone, tanto a las gentes de mentalidad tradicionalista y conservadora como a las de mentalidad liberal, y de aquí el arraigo de los idearios corporatistas entre aquéllas y la perduración de cierto organicismo de lejana inspiración krausista entre éstas (19). Con la vena antigua se mezcla en los años treinta la más reciente vena falangista, y de ambas resulta la peculiarísima figura que adopta a partir de 1942 la representación política.

2. *Sinopsis de la composición de las Cortes*

El proyecto de la Ley de Cortes se elaboró en el Instituto de Estudios Políticos, y sospecho que en la Comisión redactora, cuya composición desconozco (20) entrarían representantes de las diversas tendencias políticas in-

(18) *Obras completas*, Madrid, 1951, pág. 350.

(19) En su conferencia «Una crisis del liberalismo español», incorporada ahora al libro *El poder político de la sociedad jerárquica*, Madrid, 1967, LARRAZ ha examinado las sucesivas decepciones de una ilustre serie de escritores políticos españoles ante los resultados de la democracia asentada en el sufragio universal inorgánico.

(20) Los *seniores* del Derecho público español nos deben aún la consignación escrita de sus recuerdos sobre las actividades del Instituto en los años cuarenta y la pun-

tegradas en el Movimiento Nacional. La idea básica sobre la que se asienta la institución es, desde luego, común al ideario falangista y al tradicionalista: la nación española no es un conglomerado atómico de individuos, sino un organismo unitario formado por grupos sociales naturales y permanentes. Este organicismo había sido desarrollado con amplitud por los teóricos tradicionalistas desde la última década del siglo XIX (Gil y Robles, Vázquez de Mella, Bofarull, Pradera), y solamente declarado en fórmulas generales por José Antonio Primo de Rivera, cuyo ideario político era, sin duda, mucho más flexible y pragmático. Mientras aquéllos, por consiguiente, diseñan en detalle la planta ideal de las Cortes, éste se limita a proclamar la que don Severino Aznar, glosando años después su pensamiento (21), denominará «teoría de las tres unidades naturales»: Familia, Municipio y Corporación. Término este último empleado en el discurso fundacional del teatro de la Comedia de 29 de octubre de 1933, pero sustituido después de algunas vacilaciones por el de «Sindicato». Así se forma, pues, el desde entonces tan repetido trinomio, que obtendría rango constitucional en el Fuero de los Españoles (art. 10), y en la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 17 de mayo de 1958: «Las entidades naturales de vida social: Familia, Municipio y Sindicato son estructuras básicas de la comunidad nacional» (Principio VI). «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 y el Sindicato y demás entidades con representación orgánica que a este fin reconozcan las leyes» (Principio VIII).

La Ley de Cortes no hace expresa referencia a las tres unidades naturales, pero el preámbulo habla genéricamente de los «elementos constitutivos de la comunidad nacional». Dos de ellos, Sindicato y Municipio, obtienen una representación proporcionalmente numerosa: la tercera parte del total de los procuradores serán «representantes de los Sindicatos Nacionales», y tendrán condición de procuradores los alcaldes de las cincuenta capitales de provincia, los de Ceuta y Melilla y un representante por los demás Municipios de cada provincia (22). La familia, en cambio, no alcanza procuración separada e independiente; se entiende, sin duda, de conformidad con la doctrina del tradicionalismo, que siendo el Municipio una agrupación de cabezas de familia corresponde a éste asumir en escala nacional su representación.

tualización de sus aportaciones a éste y a otros importantes proyectos legislativos. SALVADOR LISSARRAGUE —la noticia de su inesperado fallecimiento me sorprende en el momento de redactar estas líneas— solía disertar sobre estas cosas muy amenamente.

(21) Véase su comentario al Principio VI de la Ley de Principios del Movimiento en la REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 99, pág. 17.

(22) Art. 2.º, ap. d) y e).

Quedan, pues, configurados dos amplios «grupos de las Cortes», para emplear una expresión que consagraría legalmente, cinco años más tarde, el artículo 4.º de la Ley de Sucesión: el «grupo sindical» y el «grupo local», cada uno con más de cien procuradores. Junto a ellos hay un tercer grupo también centenario: el constituido por los «Consejeros Nacionales de Falange Española y Tradicionalista de las J. O. N. S.» (23); yo propondría denominarles a los tres *grupos mayores*. Un cuarto *grupo intermedio*, en orden de decreciente importancia numérica, es el de «nombramiento directo», esto es, el formado por las personas que designe libremente el Jefe del Estado en número no superior a cincuenta. En fin, otros cuatro *grupos menores* pueden distinguirse, ninguno de los cuales alcanza la veintena de miembros: el de los representantes de los Colegios profesionales, el que podría llamarse de alto cargos (ministros y presidentes de Organismos), el cultural (rectores de Universidad, académicos, canciller de la Hispanidad), y finalmente, el constituido por la propia Mesa de las Cortes, cuyos seis miembros son designados por Decreto del Jefe del Estado.

Tres años más tarde, y con vistas a la II Legislatura, la ley de 9 de marzo de 1946 introducirá algunas significativas reformas: a) La representación de base local se incrementa sustancialmente con la adición de un representante por cada Diputación Provincial y Mancomunidades interinsulares canarias, con lo cual los procuradores por este sector pasan de 102 a 152. b) También aumenta la representación de las profesiones liberales: ingenieros y médicos tienen a partir de ahora, como los abogados, dos procuradores, y no uno. Además, obtienen representación otras profesiones a razón de un procurador por cada una: licenciados y doctores en Ciencias y Letras, notarios, registradores, procuradores de los Tribunales. c) En flagrante oposición el principio de unidad sindical, establecido por ley de 26 de enero de 1940, se otorga representación separada, con tres procuradores, a las Cámaras Oficiales de Comercio. d) En fin, el que hemos denominado «grupo cultural» gana tres nuevas procuradurías, asignadas al Consejo Superior de Investigaciones Científicas, pero pierde otras, ya que deja de ser procurador nato el canciller de la Hispanidad y dejan de serlo también los presidentes de las Reales Academias, sustituidos por dos procuradores elegidos entre sus miembros.

La anterior agrupación es sólo una sinopsis del complejo artículo 2.º, en-derezada a subrayar las proporciones respectivas de las varias representaciones y a poner de relieve la intención de crear una Asamblea de muy amplio espectro, en la que pasan a estar mejor o peor representadas las diversas

(23) En la nueva redacción que da al artículo 2.º la ley de 9 de marzo de 1946 se les denomina tan sólo «Consejeros nacionales».

fuerzas sociales del país; el número total es de 424 procuradores en la primera legislatura y 468 en la segunda, como consecuencia de las ampliaciones reseñadas (24). No hay, por lo demás, ninguna correspondencia entre el número de españoles integrantes de cada sector social y la proporción de procuradurías que se asignan, ni se utiliza ningún otro criterio cuantitativo para el reparto de los escaños; como podría ser, por ejemplo, el de la renta nacional producida por cada sector, que presidía hasta 1963 la composición del Consejo de Productores de Yugoslavia. Se trata de una ponderación aproximativa y prudencial, fundada en la importancia de las diversas funciones sociales y en la influencia de los diversos grupos, tal como las aprecia el legislador en la España de 1942. Quizá haya sido un error asignar a esta distribución de sedes rigidez constitucional, consecuencia de la elevación de la Ley de Cortes a rango de fundamental en 1947, porque se vino a congelar con ello la planta de las Cortes, que hubo de continuar inmutable durante siete legislaturas extendidas a lo largo de veintiún años de profundísimas transformaciones sociales, y por tanto de grandes alteraciones en la importancia e influencia respectiva de los diversos grupos. La Ley Orgánica del Estado, como veremos, sigue en esta cuestión un criterio más flexible.

3. *Inspiración nacional e influencia fascista*

Vistas en perspectiva histórica las Cortes de 1942 ofrecen respecto a la composición de las Asambleas políticas anteriores o contemporáneas de base orgánica una singular originalidad nacional y una evidente influencia extranjera. La originalidad estriba en la incorporación de la representación de Ayuntamientos y Diputaciones a las Cortes. La influencia, en el encaje dentro de las mismas de los consejeros nacionales de F. E. T. y de las J. O. N. S., al modo como los miembros del Consejo Nacional del Partido Nacional Fascista formaban parte de la Cámara de los Fascios y de las Corporaciones. La ley que instituye esta Cámara es de 19 de enero de 1939; por consiguiente, anterior tan sólo en tres años y medio a la que crea nuestras Cortes.

El primer rasgo es el que principalmente enlaza a las Cortes con las «gloriosas tradiciones españolas» a que se refiere el preámbulo, ya que en las Cortes históricas eran parte principalísima los procuradores o síndicos de las ciudades, y parte única en Castilla desde la retirada de los estados no

(24) Tomo estos datos de M. FRAGA IRIBARNE: *El Reglamento de las Cortes Españolas*, Madrid, 1959, pág. 26.

biliario y eclesiástico a partir de 1538. Pero lo que antaño era un privilegio reservado a unas cuantas ciudades de realengo se establece ahora como criterio uniforme y general y se extiende desde las capitales a las provincias. Cada una de éstas pasa a tener tres procuradores: el alcalde de la capital, que lo es por razón de su cargo; el representante de los demás Municipios y el representante de la Diputación. La inclusión de este último no se realiza hasta la segunda legislatura, a virtud de la reforma de 1946, y debió de dar lugar a cierto forcejeo; Alvarez Gendín atribuye la redacción del primitivo texto de 1942 a «algún enemigo de las provincias, que desconocía, sin duda, la relevante personalidad histórica y social indiscutible de ellas, sobre todo las del Norte» (25).

Naturalmente, la designación ministerial de los Alcaldes y de los Presidentes de las Diputaciones (que en la inmensa mayoría de los casos resultan ser los representantes elegidos por éstas) atenúa la «representatividad» de estos procuradores de las provincias. Pero la fórmula, en sí, es digna de nota e insólita dentro del Derecho constitucional comparado. Viene a resolver en el contexto de nuestro Estado unitario el problema, siempre vivo, de asignar a las entidades administrativas de base local alguna participación directa en la elaboración de las leyes; el mismo problema que más expeditivamente resuelve la fórmula federal mediante la elevación de esas entidades al rango de Estados y la consiguiente erección de segundas «Cámaras de Estados». Y la repartición igualitaria de los tres procuradores por provincia, nivelándolas a todas, sea cual fuere su censo de población, coincide con el criterio aplicado en la mitad de los actuales Estados federales, incluidos entre ellos los de Estados Unidos, los varios de Hispanoamérica, Australia, y con alguna leve restricción, Suiza (26). Pienso, contra la opinión de algún crítico, que la Ley Orgánica del Estado ha hecho bien en respetar sustancialmente esta equiparación, potencial garantía de las provincias agrarias y despobladas contra una excesiva influencia de las provincias superpobladas e industriales.

La influencia fascista de que antes hice mención es consecuencia lógica de la existencia de un Movimiento militante o partido único, que el Decreto de unificación de 19 de abril de 1937 había denominado F. E. T. de las J. O. N. S. (27). Entre los órganos del Movimiento está el Consejo Nacional.

(25) *Las Cortes españolas*, Oviedo, 1947, pág. 57.

(26) Cfr. la aportación de CHARLES DURAND a la obra colectiva *Le Federalisme*, París, 1956, pág. 200. Según observa el propio DURAND, en algunos Estados unitarios de Hispanoamérica establece la Constitución un reparto igualitario de las sedes senatoriales entre los diversos departamentos o provincias.

(27) Entiendo que rehuir sistemáticamente la expresión «partido» para designar al Movimiento (expresión que emplea, además, algún viejo texto legal; así, el artículo 20

al cual corresponde, entre otras atribuciones, conocer de «las líneas primordiales de la estructura del Movimiento y del Estado», pero con carácter consultivo y no decisorio (28). El Consejo Nacional, como todos los demás órganos del Movimiento, sufrió un progresivo eclipse en los años siguientes (29),

de la Ley de Bases de la Organización Sindical de 6 de diciembre de 1940) es una treta dialéctica tan inocente como la de rehuir la expresión «dictadura». En el fondo, estos pudores verbales aceptan el planteamiento convencional del Derecho constitucional liberal, según el cual tanto la concentración dictatorial de poderes cuanto el partido único son fenómenos políticos absolutamente vitandos. Pero lo vitando no es su constitución, pues ambos pueden responder a necesidades de salvación pública, sino más bien su fosilización y perduración estática. Preciado esto, debo decir que la expresión «Movimiento» me parece más aconsejable que la de «partido único», en cuanto pone énfasis en el carácter evolutivo que debe tener la concentración de las fuerzas políticas en los procesos de desarrollo político. Tal evolución apunta a una meta: la posibilitación y maduración, por vías graduales y empíricas, de un pluralismo acorde con la ideosincrasia de cada pueblo y con las exigencias de cada hora histórica. Los «movimientos» deben ser algo así como puentes que unan, a través del tiempo, dos orillas: un inicial pluralismo caótico, del que hay que huir, y un pluralismo racionalizado y eficiente al que hay que ir aproximándose con toda cautela y a la vez con toda decisión. La necesidad de estos puentes quedará clara, y se admitirá sin los actuales recelos, cuando se elabore la teoría del desarrollo político.

(28) Estatutos de F. E. T. y de las J. O. N. S. aprobados por Decreto de 31 de julio de 1939, con las modificaciones y refundiciones del Decreto de 23 de noviembre de 1942. Según se desprende de los artículos 34 y 35 el Consejo Nacional podía llegar a tener hasta un total de 139 miembros, incluidos el Jefe Nacional y los Ministros; cifra abierta y elástica, toda vez que el número de los Ministros es variable, los militantes que hubieren ocupado altos cargos en el Movimiento pasaban a ser consejeros en número indeterminado, y finalmente el Jefe Nacional podía dejar discrecionalmente sin cubrir las vacantes que se produjeran. El preámbulo de la Ley modificativa de las Cortes, de 9 de marzo de 1946, alude a la conveniencia de «reducir en el número preciso la aportación política del Consejo Nacional»; reducción que se consagra en el Decreto de 1.º de mayo siguiente, por el que bajan de cien a cincuenta los consejeros de libre designación. Con ello, el sector local, y desde luego el sindical, superan ampliamente en número al Consejo Nacional, sector específicamente político. Pero éste se recupera cuando el Decreto de 3 de marzo de 1955 crea cincuenta nuevos consejeros electivos en representación de las provincias; y, de rechazo, cada provincia pasa, pues, a tener cuatro procuradores: tres del sector local y uno del político. Sin embargo, el número de consejeros nacionales siempre fué menor que el de procuradores sindicales o locales, salvo en la primera legislatura.

(29) Recuérdesse que la Secretaría General permaneció vacante entre 1945 y 1951. Este eclipse —y no la fundación de las Cortes— sí fué, sin duda, un recurso táctico, muy explicable en los primeros años de la postguerra mundial. La derrota de los partidos únicos fascistas y la consiguiente proclamación de la fórmula de pluralismo de partidos propia de los vencedores como fórmula ubicua, presuntamente apta tanto para los Estados ya hechos como para los Estados *in fieri*, hacía impopular en el extranjero

y, desde luego, no cumplió nunca con eficacia esa función, ya que la única Ley Fundamental considerada y discutida por él fué, todavía en plena guerra civil, el Fuero del Trabajo; pero sus miembros, en tanto procuradores natos, desempeñaron siempre un activo papel en las Cortes, dentro del tono moderado y de colaboración técnica, más bien que de contrapunto crítico, propio de esta institución.

No obstante la influencia señalada, que se advierte también en algún aspecto del funcionamiento (30), el esquema general de las Cortes difiere profundamente de la Cámara fascista. Sin llegar a ser un «órgano complejo»-esta Cámara estaba compuesta, íntegra y exclusivamente, por los miembros de tres Consejos: el Gran Consejo, el Consejo de las Corporaciones y el Consejo Nacional del Partido Nacional Fascista. Se pertenecía, pues, a ella *ratione muneris*, condición que sólo afecta, en cambio, a una parte de nuestras Cortes, y también, a su vez, los miembros de esos tres Consejos tenían *ratione muneris* calidad de tales, con la sola excepción de algunos del Gran Consejo (31). De aquí el carácter de cuerpo continuo de la Cámara, ya que al no existir en ella miembros reclutados por elección no había lugar a censuras en períodos legislativos.

Bajo estas diferencias orgánicas se adivina una fundamental divergencia en las concepciones constitucionales respectivas. La ideología fascista parte de la identificación entre el Estado y la nación, puesto que aquél concreta e integra con vistas a la imposición interior y a la lucha exterior la solidaridad espontánea en que consiste inicialmente ésta, y así, según las fórmulas de Mussolini, «el pueblo es el cuerpo del Estado y el Estado es el espíritu del pueblo; en la concepción fascista, el pueblo es el Estado y el Estado es el pueblo». Por el contrario, la ideología que se desprende de nuestras Cortes marca una neta distinción entre Estado y pueblo, puesto que las Cortes son «el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado» (art. 1.º), y no un órgano más del propio Estado, como la Cámara italiana. De aquí que en España se afirme siempre con énfasis que me parece no encuentra equivalente en Italia, la existencia de unos «elementos constitutivos de la comunidad nacional», cuyas representaciones «no conviene estén ausentes», según dice el Preámbulo de la ley constitutiva de las diversas tareas jurídicas

el sistema español, y tanto más cuanto que, no obstante su originalidad indudable, había padecido en estilo y en modos el contagio fascista.

(30) Por ejemplo, en lo que respecta a la existencia de Comisiones *in sede legislativa*, que inspiró también años después a la vigente Constitución italiana.

(31) Cfr. A. ORIGONE: *La Riforma della Rappresentanza politica in Italia*, Milán, 1940, págs. 39 y sigs.

y políticas. Cierto que estas afirmaciones, que llevarían por sí mismas a una neta independización de las «unidades naturales» respecto del Estado, están contradichas por otras; así, la declaración del Fuero de los Españoles (que habría de rectificar la Ley Orgánica del Estado) según la cual «el Sindicato Vertical es instrumento al servicio del Estado». Pero yo creo que es demasiado simple ver aquí una mera táctica de enmascaramiento. Lo que hay es, más bien, la yuxtaposición de dos ideologías políticas: una tradicional y otra totalitaria; y el resultado práctico responde a esta yuxtaposición, puesto que el régimen español se movió efectivamente entre estas dos aguas, aunque nunca haya caído en un totalitarismo estricto (32). Al no encontrar una teoría política exactamente adecuada a su precoz situación de *Developing Nation* (si esta teoría apenas si se barrunta hoy, muchísimo menos en los años cuarenta) el régimen español hubo de acudir a la combinación y atemperamiento recíproco de dos teorías políticas preexistentes, un poco como el artista que crea un nuevo color, ausente en su paleta, mediante la mezcla de dos colores puros. Conducta, si bien se piensa, formalmente comparable a la de los actuales países en desarrollo posteriores a la segunda guerra mundial, que entremezclan invocaciones socialistas con invocaciones a la democracia liberal, exponiéndose con ello a que les arguyan de insinceridad desde uno y otro bando. El hecho de que una determinada coyuntura histórica y política todavía «no venga en los libros» no nos exime de la triple necesidad de vivirla, afrontarla y razonarla.

4. Naturaleza y funciones

Analizada la composición, remontémonos al carácter general de las Cortes de 1942 y al examen de las funciones que les correspondían. La ley constitutiva dejó abierto una cuestión: ¿Asumen las Cortes la representación de la Nación entendida como un todo unitario, o más bien están asentadas en un principio rigurosamente corporativo, de tal modo que quienes en realidad tienen acceso a ellas son sólo los diversos «elementos constitutivos de la comunidad nacional» considerados separadamente? La cuestión implica graves consecuencias prácticas, puesto que de resolverla en el primer sentido se

(32) «Nunca se permitió (en España) que el partido dominara a la sociedad; la mayoría de las instituciones permanece independiente del Estado y del partido, y no se exige a la oposición que concuerde o se adhiera, sino simplemente que se abstenga de manifestar una oposición organizada.» S. M. LIPSET: *El hombre político*, traducción española, Buenos Aires, 1963, pág. 156.

sigue la licitud del mandato imperativo y la consiguiente vinculación de los procuradores a las entidades de que son representantes. En cambio, de resolverla en el segundo sentido se sigue por los procuradores lo son por toda la Nación, y libres, por tanto, respecto del concreto sector social que los elige.

Después de la promulgación de la Ley Orgánica del Estado esta cuestión ya es puramente histórica, puesto que se modifica la Ley de Cortes, como luego veremos, en un sentido nítidamente favorable a la idea del mandato nacional y representativo. Pero para medir y valorar tal innovación interesa precisar la situación hasta ese momento existente. Sánchez Agesta, que estudió el punto en 1958, observa que ha habido aquí un esclarecimiento progresivo (33). La Ley de Cortes se limita a definir las como «órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado», declaración, sin duda, demasiado vaga. Pero tres y cinco años más tarde las leyes de Referéndum y de Sucesión añaden algo más. La primera contiene en su preámbulo una indirecta definición de los procuradores en Cortes como mandatarios de la Nación, puesto que justifica la necesidad de introducir el Referéndum en base a la necesidad de evitar que la voluntad de la Nación sea suplantada por la voluntad de sus mandatarios. La segunda define al Estado español como «representativo», y además asigna a las Cortes una serie de atribuciones de carácter extraordinario en relación con la sucesión de la Jefatura del Estado y con la modificación y derogación de las Leyes Fundamentales. Definición y atribuciones que no tendrían sentido si la Asamblea legislativa no fuere representativa del pueblo en su conjunto.

En fin, once años después de la Ley de Sucesión, la Ley de Principios del Movimiento Nacional vendrá a puntualizar en su Principio VIII que «la participación del pueblo en las tareas legislativas y en las demás funciones del interés general se llevará a cabo a través de la Familia, el Municipio, el Sindicato y demás entidades con representación orgánica que a este fin reconozcan las leyes». El adverbio *a través* proviene, sin duda, del punto 6.º de los Veintiséis puntos de la Falange Española de noviembre de 1934, según el cual todos los españoles participarán en el Estado «*a través* de su función familiar, municipal y sindical». Separados por casi un cuarto de siglo, ambos textos vienen a coincidir en que las tres «unidades naturales» son los órganos o instrumentos mediante cuyo concurso actúa y se manifiesta el pueblo, de modo comparable a como en la Edad Media los tres estamentos eran los «bra-

(33) Véase su artículo «La representación política en nuestras Leyes Fundamentales», en *Arbor*, tomo XXXIX, mayo de 1958, págs. 405 a 417.

zos» mediante los cuales, y a cuyo través, se manifestaba y actuaba el Reino en tanto «cuerpo político». 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. Tal presunción es consustancial con la idea de la representación orgánica, y casi diría que con la idea de representación en sí misma, ya que en la representación inorgánica, asentada siempre *de facto* en partidos políticos, se presume también que existe una especie de armonía preestablecida entre el partido o coalición de partidos triunfantes y el pueblo.

La timidez con la que apunta el principio de la representación nacional de las Cortes se corresponde con la timidez con la que se configuran sus funciones. No se trataba en 1942 de modificar los fundamentos de la potestad legislativa, sino tan solo de crear, según reza el preámbulo, un «eficaz instrumento de colaboración» que fuera también «principio de autolimitación para una institución más sistemática del Poder». De aquí la cuidadosa selección de los términos con los que la ley precisa las atribuciones de la nueva Asamblea, selección que resulta sobremanera elocuente si contrastamos, aunque sea adelantándonos en el orden de nuestra exposición, el texto de 1942 con las modificaciones que introduce la Ley Orgánica del Estado:

1.º El texto de 1942 asigna como «misión principal» a las Cortes la *preparación y elaboración* de las leyes, sin perjuicio de la *sanción*, que corresponde al Jefe del Estado (art. 1.º); por contraste, el texto modificado fija esta misión en la *elaboración y aprobación* de las leyes, sin perjuicio también de la sanción del Jefe del Estado.

2.º El texto de 1942 dice que las Cortes *serán oídas* para la ratificación de tratados internacionales (art. 14); en cambio, el texto de 1967 dice que la ratificación de tratados será objeto de *ley aprobada* por el pleno de las Cortes.

3.º El artículo 16 del texto primitivo establece que el presidente de las Cortes «remitirá el proyecto de *ley elaborado* por las mismas al Gobierno para ser sometido a la *aprobación* del Jefe del Estado»; de modo muy distinto, la nueva redacción de la Ley Orgánica del Estado establece que «el presidente de las Cortes someterá al Jefe del Estado, para su *sanción*, las *leyes aprobadas* por las mismas».

Así, pues, el legislador de 1942 rehuye sistemáticamente el empleo de la palabra *aprobación* referida a la actividad legislativa de las Cortes, y el mismo

cuidado se observa en el Reglamento (34). Este cuidado dibuja, de rechazo, la naturaleza jurídica de las Cortes hasta la Ley Orgánica del Estado: se trataba de una Asamblea no aprobante, sino dictaminadora, esto es, no facultada para «dar por bueno» un proyecto de ley, sino tan sólo para emitir un juicio a su respecto (35). Antes de la Ley Orgánica del Estado el perfeccionamiento de la ley pendía exclusivamente de la sanción del Jefe del Estado, y de esta sanción recibía toda su fuerza obligante. Con la Ley Orgánica del Estado (salvada siempre la prerrogativa legislativa del actual Jefe del Estado, que declara subsistente el preámbulo de la Ley de Cortes), el perfeccionamiento de la ley pasa a depender de la concurrencia de dos voluntades: la de las Cortes, que se expresa técnicamente ahora con la voz *aprobación*, y la del Jefe del Estado, que conserva su tradicional denominación monárquica de *sanción* (36). El «principio de autolimitación» ha desplegado nuevamente su virtualidad y producido un segundo fruto. En 1942 la autolimitación consistió en instituir una Asamblea de competencia prácticamente general, puesto que el artículo 10 de la Ley de Cortes incluye una amplísima enumeración de materias acerca de las cuales debe conocer el pleno; en 1967 la autolimitación afecta a la potestad legislativa en sí misma, que pasa a ser compartida por las Cortes y el Jefe del Estado.

(34) La expresión *aprobación del Pleno* aparece en el Reglamento vigente (que es el de 26 de diciembre de 1957) tres veces, pero con alcance muy circunscrito. La primera de ellas en el artículo 3.º referida a los nombres de los procuradores que han de constituir la Comisión permanente. La segunda y tercera en los artículos 64 y 69, referida precisamente a los dictámenes de los proyectos de ley elaborados por las Comisiones y a las propuestas de éstas, no a los proyectos de ley en sí mismos.

También es digno de notarse que en el artículo 17 la nueva redacción de la Ley Orgánica del Estado sustituye la palabra *estudio* por la palabra *deliberación*, al hablar de la posibilidad del veto devolutivo. Así, pues, antes de la Ley Orgánica del Estado las Cortes se limitaban a una simple reconsideración intelectual del proyecto; ahora, en cambio, *deliberan* acerca de él, esto es, lo reconsideran con vistas a adoptar una efectiva decisión. Sin embargo, la palabra *estudio* subsiste con inexplicable incongruencia en el artículo 10, ap. b), de la Ley Orgánica del Estado.

(35) Pero téngase en cuenta, sin embargo, que los procuradores en Cortes tenían (y naturalmente siguen teniendo) iniciativa legal y privilegio de inmunidad; dos rasgos típicos de las Asambleas legislativas.

(36) El antiguo texto emplea indistintamente las expresiones *sanción* y *aprobación del Jefe del Estado*, aquella en el artículo 1.º y ésta en el artículo 16; el nuevo texto uniformiza y aclara la terminología, puesto que emplea también la palabra *sanción* en el artículo 16.

5. Sistema de reclutamiento de los procuradores electivos

El carácter sintético del presente estudio —enderezado tan sólo a dibujar como en un díptico las Cortes de 1942 y las que iniciarán su vida en 1967 y a mostrar los posibles desarrollos futuros de las segundas— me obliga a prescindir de una serie de temas importantes, pero en la coyuntura secundarios. Resulta necesaria, sin embargo, una breve alusión a los sistemas del reclutamiento de los procuradores electivos, regulados desde 1943 a 1964 por una legislación variable y complejísima. Se han de distinguir hasta seis líneas paralelas de evolución legislativa que van de 1943 a 1964, cuatro de ellas pertinentes a los que hemos llamado antes *grupos mayores* o de composición centenaria y dos que corresponden a los *grupos menores* cultural y profesional (37). Las elecciones son generalmente indirectas, mediante compromisarios, aunque en algún caso el cuerpo electoral está constituido por los miembros de la corporación representada; así, por los miembros de la Diputación provincial en lo que respecta a la elección del procurador que representa a cada una de ellas. El único acceso prácticamente directo de la base popular —puesto que la sola cualificación exigida al elector es la condición de afiliado al Movimiento— es el que abre el Decreto de 22 de abril de 1964 para la elección de los cincuenta consejeros nacionales representativos de las provincias.

¿Qué decir de este cauteloso sistema? Evidentemente, sería muy discutible si nuestro sufragio fuera inorgánico, ya que el sufragio universal y directo ha

(37) A) En lo que respecta al grupo local, la elección es por compromisarios para los *representantes municipales*, aunque en la primera legislatura, y a tenor de lo dispuesto en el texto primitivo de la Ley de Cortes y en el Decreto de 14 de octubre de 1942, correspondió la elección al pleno de la Diputación de cada provincia, y es directa para los *representantes de las Diputaciones*. B) Los *procuradores sindicales* electivos fueron elegidos en la primera legislatura por las Juntas Sindicales de los Sindicatos Nacionales, a razón de tres representantes por Sindicato, y redondeado su número hasta completar el «tercio sindical» por una Junta extraordinaria formada por los altos jefes sindicales (Decreto de 14 de octubre de 1942). Más adelante se introduce un régimen de cooptación, mediante el cual corresponde cubrir las sedes vacantes hasta completar dicho tercio a un cuerpo electoral constituido conjuntamente por los procuradores sindicales natos (esto es, los que lo son en razón de sus cargos sindicales) y los electivos; sistema que es el que se aplicó, por Decreto de 24 de febrero de 1964, al constituirse la legislatura que en estos días fenece. C) En lo que toca al *Consejo Nacional* el principal hito lo marca el Decreto de 3 de marzo de 1955, que crea cincuenta consejeros a elegir por los Consejos Locales y Provinciales del Movimiento, con objeto de que las provincias tengan «su adecuada representación». El sistema se democratiza nueve años más tarde, cuando por Decreto de 22 de abril de 1964 pasan a tener condición de electores todos los afiliados al Movimiento.

pasado a ser hoy un dogma político en casi todos los países del mundo; pero cuando se trata, como en nuestro caso, de aclimatar progresivamente una representación de tipo orgánico parece imprescindible empezar por él, e ir transformándolo en directo poco a poco; un sufragio directo implantado de entrada se hubiera convertido automáticamente en la simple pantalla del juego de las ideologías políticas, que es el que, por definición, se trataba de excluir como incapaz de servir de base al orden constitucional. Si se admite la necesidad de los «movimientos políticos», a que nos referimos antes, el sufragio indirecto tiene, además, una utilidad adicional: permite salvar el principio representativo y crear hábitos de colaboración popular con el Poder allí donde no es posible racionalizar el pluralismo sin un previo desarrollo social y económico.

6. Cuestiones ignoradas

Procedería ahora hacer, tomando como punto de partida la ingente documentación reunida en el *Boletín Oficial de las Cortes*, un estudio estadístico y sociológico de la institución, y ello tanto en lo que respecta a su composición cuanto en lo que concierne a su funcionamiento; pero, naturalmente, no voy ni siquiera a insinuar tan pesado trabajo. Nuestras Cortes no publican un Anuario, al modo de otras Asambleas legislativas, ni existen obras debidas a la iniciativa particular, como la que entre nosotros elaboró a partir de 1907 don Modesto Sánchez de los Santos, en la que intentaba «pesar y medir lo que significan unas Cortes» mediante una amplia recopilación documental (38). De esta ausencia se sigue que estamos *in albis* respecto a una serie de importantes cuestiones: grupos de edad de los procuradores, distribución profesional, procedencia geográfica, educación escolar recibida por ellos y por sus padres, parentescos con otros procuradores o con otras personas de especial relieve político y social, índice de asistencia a las reuniones de las Comisiones, número de mandatos sucesivos desempeñados por el mismo procurador, actividades extrañas a las Cortes que han ejercido o que ejercen. La recopilación de éstos y de otros muchos datos —acomodada, lógicamente, a las singularísimas características de una Asamblea de base orgánica— nos daría una imagen de las Cortes quizá menos vivaz que la de las tertulias madrileñas,

(38) El título genérico es *Las Cortes Españolas*, y la imprimen en Madrid los establecimientos tipográficos de A. Marzo. Véase acerca de las intenciones y vicisitudes de la publicación el prólogo que encabeza el tomo correspondiente al año 1914. No digo que esta obra pueda servirnos hoy de modelo, pero sí que es precedente digno de mención.

pero seguramente más exacta. Es muy de desear que las propias Cortes o el Instituto de Estudios Políticos tomen la iniciativa de una publicación de este carácter; buena oportunidad sería la conmemoración del primer cuarto de siglo de vida de la institución en marzo de 1968 (39).

Junto a los datos personales hay otros referentes al funcionamiento que también sería interesante investigar: número y trascendencia de las enmiendas presentadas, intereses sociales que a través de ellas han tratado de explicitarse y defenderse, criterios de afinidad que han presidido la reunión de las diez o de las cinco firmas exigidas por el Reglamento para la presentación de enmiendas totales o parciales, génesis de las proposiciones de ley, utilización real que ha hecho la Presidencia de los muy elásticos márgenes que el Reglamento le concede para la composición de las Comisiones. Yo no creo, por descontado, que de la obtención de éstas y de tantas otras precisiones que podrían tomarse como ejemplo se sigan consecuencias mágicas en orden al perfeccionamiento de nuestras Cortes, pero sí que en la presente coyuntura política española tendrían un cierto valor «catártico». Nos darían una imagen correcta de una zona de nuestra política sometida hasta ahora, en la práctica, a la extenuante ducha escocesa de la «leyenda rosa» —cuyos testimonios más autorizados son, sin duda, los innumerables y siempre encomiásticos discursos de don Esteban Bilbao, que fué Presidente de las Cortes desde enero de 1943 a octubre de 1965— y de la contradictoria y simétrica «leyenda negra». Poner diafanidad en nuestro inmediato pretérito es en el actual momento constituyente algo muy aconsejable, y me parece que la tendencia o corriente política que sepa hacerlo con objetividad tendrá mucho adelantado para inspirar y modelar el futuro. Como diría Augusto Comte, la «presidencia mental» de éste corresponde a aquella doctrina «que explique suficientemente el conjunto del pasado» (40).

(39) La Asamblea italiana, también «infradesarrollada» como nuestras Cortes en punto al conocimiento estadístico y sociológico de su composición y actividades, ha sido recientemente objeto de un meritorio trabajo colectivo bajo la dirección de GIOVANNI SARTORI (*Il Parlamento Italiano, 1946-1963*, Nápoles, 1963).

(40) En su discurso de 22 de abril de 1964 el señor BILBAO aportó ciertos datos interesantes que sería necesario actualizar, ampliar y contrastar. Al parecer, el término medio de proyectos examinados anualmente por las Cortes era entonces de 160 y el total, desde la primera legislatura, unos 4.000. Doce proyectos fueron hasta 1964 objeto de discusión especialmente apasionada; se presentó a ellos un total de 2.462 enmiendas de las que fueron aceptadas 866. Sin embargo, en el mismo año da datos diferentes la publicación del Servicio Informativo Español, *España, Estado de Derecho*, que habla de «cerca de 2.900 leyes» (pág. 52).

III

LAS CORTES DE 1967

1. *Cambios en la composición*

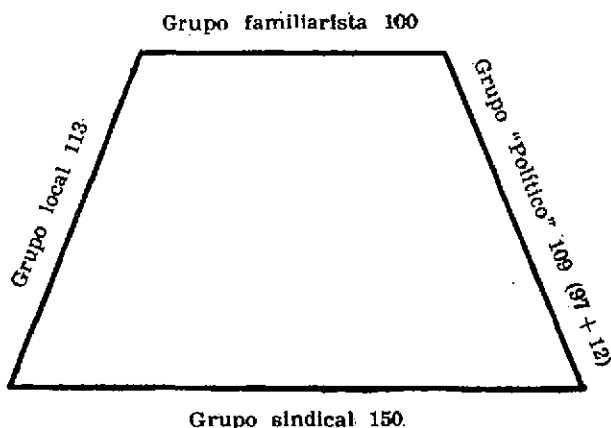
Las modificaciones que introduce la Ley Orgánica del Estado en la Ley de Cortes no afectan a su carácter de Asamblea de base orgánica, pero sí suponen profundos cambios en su composición. Siguiendo el mismo orden de la anterior sinopsis y la nomenclatura allí utilizada podríamos concretar la reforma en los siguientes términos: los tres *grupos mayores* pasan a ser cuatro con la incorporación de un nuevo grupo de representación familiar, también como ellos centenario (41); el «grupo intermedio», constituido por los procuradores de libre designación del Caudillo en número no superior a cincuenta, queda reducido a la mitad y pasa a tener unas dimensiones aproximadamente iguales a los *grupos menores*. Por consiguiente, éstos son ahora cuatro, ninguno de los cuales llega a veinticinco miembros, aunque dos tienen *numerus apertus*, puesto que pueden aumentarse en cualquier momento por ley ordinaria el número de los ministros y puesto que por ley ordinaria también puede ser aumentado hasta un tope de treinta el número de los procuradores representantes de los colegios profesionales.

Del antiguo triángulo representativo (grupos sindical, local y estrictamente político) se pasa ahora, con la incorporación de la representación familiar, a un cuadrilátero de lados no muy desemejantes, y los cuatro con un número invariable de procuradores (42), ya que, de una parte, desaparece el antiguo criterio de proporcionalidad del «tercio sindical» y los procuradores sindicalistas se fijan exactamente en 150, y, de otra parte, el número de consejeros nacionales es establecido en 109, incluido el Vicepresidente, que es el Secretario General del Movimiento. Ha de observarse, sin embargo, que doce de los consejeros nacionales proceden de los otros tres grupos, por cuyos miembros son elegidos en sistema de cooptación y a razón de cuatro por grupo; existe, pues, un solapamiento entre el grupo político y los otros tres grupos: local, sindical y

(41) Debe observarse que ya en la VIII Legislatura, que ahora concluye, hay una reducida e indirecta representación familiar constituida por los «cinco representantes de las Asociaciones familiares de interés general» incorporados al Consejo Nacional por el Decreto de 22 de abril de 1964, ap. c).

(42) Existe, sin embargo, una excepción. El número de procuradores de representación local aumentará a medida que nuevos Municipios alcancen la cifra de 300.000 habitantes; hoy día son sólo siete los que llegan a este censo.

familiar. La expresión gráfica resultante podría ser un trapecio cuya base fuera la representación sindical y cuyo lado más corto fuera el grupo familiarista, ya que éste es el menor entre los cuatro grupos mayores.



Sumando los cuatro grupos y restando de la suma los doce procuradores que son a la par consejeros y miembros de los otros tres grupos, queda un total de cuatrocientos sesenta procuradores, que constituyen la gran mayoría numérica de las Cortes. Junto a ellos, los que he denominado «grupos menores» ofrecen cifras muchísimo más bajas: el «grupo de altos cargos» estará integrado por veinticuatro procuradores (diecinueve ministros y cinco presidentes de altos organismos); el de colegios profesionales y otras asociaciones, por veintiuno; el cultural (rectores y representantes del Consejo de Investigaciones y Academias), por dieciocho, y el de designación directa del Jefe del Estado por un máximo de veinticinco. El total es de ochenta y ocho, que sumados a los cuatrocientos sesenta de los grupos centenarios arrojan quinientos cuarenta y ocho. Claro está que se trata de una cifra puramente teórica, ya que con toda seguridad habrá procuradores que lo serán por más de un concepto; así, el Vicepresidente del Consejo Nacional tendrá también, por muy probable prescripción legal, condición de ministro, y en otros casos se producirán «uniones personales» difíciles de prever. También ha de tenerse en cuenta, finalmente, que es posible que el Jefe del Estado no llegue a cubrir la cuota de veinticinco procuradores de libre designación (43).

(43) No computo ahora entre los grupos al constituido por los siete miembros de la Mesa de las Cortes (Presidente, dos Vicepresidentes y cuatro Secretarios) ya que la Mesa, al tenor de lo dispuesto por el artículo 7.º de la Ley de Cortes en la redacción

No sé si este criterio de distribución en grupos parecerá ingenuo al lector o le atribuirá tan sólo un mero valor expositivo. Yo creo que presenta alguna significación más profunda, cuando menos en los que respecta a los cuatro grupos mayores, que tienen, por lo menos, claro fundamento en la letra legal. Los grupos menores son más bien «de propia minerva», pero no dejan de tener su lógica; es evidente, por ejemplo, que la coherencia interna del que he llamado «grupo cultural» se manifestará en muchas ocasiones, aunque, naturalmente, esa coherencia pueda romperse si se planteara, por ejemplo, una hipotética colisión entre su sector específicamente universitario y su sector de investigadores y académicos acerca del problema, hoy tan actual, de los límites entre investigación y docencia. Pero estas y otras cuestiones serán tratadas más adelante, cuando insinúe lo que podríamos llamar, glosando el título de un ilustre libro, «teoría de las nuevas Cortes».

El análisis de la distribución de los escaños entre los siete grupos de procuradores suscita algunas observaciones interesantes, tanto en lo que respecta a los grupos mayores cuanto a los menores:

1.º La representación sindical, que en la VIII Legislatura había alcanzado un total de ciento noventa y cuatro procuradores entre natos y electivos, es reducida ahora en algo menos de la cuarta parte, puesto que queda en ciento cincuenta. Reducción que aunque superior a la que correspondería en razón de la reducción global de la Asamblea, deja a la representación sindical en buen lugar y con neta superioridad sobre la representación local, que es la que inmediatamente le sigue. Sobre la fisonomía interna que tendrá este grupo poco puede aventurarse en el momento de redactar estas líneas, ya que todo pende de la nueva Ley Sindical y de las normas electorales que se adopten. Es de observar, sin embargo, que a lo largo de las ocho legislaturas transcurridas el grupo sindical ha actuado con una cierta coherencia interna y es el único que mantiene una Secretaría permanente (44). De algunos conocidos procuradores sindicales podría decirse que desempeñan un papel comparable al de los *whips* ingleses, cuando menos en lo que respecta a la animación de las reuniones de las Comisiones y redacción y presentación de enmiendas.

2.º El grupo local sufre una reducción absoluta y proporcionalmente más considerable, ya que baja de ciento sesenta y uno a ciento trece procuradores. Cada provincia tiene ahora dos y no tres procuradores al dejar de serlo los

modificada por la Ley Orgánica del Estado, pasa a ser extraída íntegramente del seno de las propias Cortes. Al Presidente lo designará el Jefe del Estado sobre propuesta en terna del Consejo del Reino, y los demás miembros serán elegidos por el Pleno. Importante modificación que significa el paso de una Presidencia de designación heterónoma a una Presidencia de designación cuasiautónoma, puesto que la mayoría del Consejo del Reino está constituida por miembros de las Cortes.

(44) Cfr. FRAGA IRIBARNE: *Op. cit.*, pág. 27.

alcaldes de las capitales (45). Pero hay siete excepciones, puesto que tendrán derecho a designar un procurador los Municipios que excedan los 300.000 habitantes; lo cual supone, en la práctica, que las provincias «macrocéfalas», con una populosa capital, seguirán teniendo los tres procuradores en Cortes de representación local de que hasta la fecha gozaban todas.

Todo este grupo pasa a ser electivo. La Ley Orgánica del Estado concede el sufragio activo a los Ayuntamientos y a las corporaciones provinciales, y el sufragio pasivo a los miembros de los Ayuntamientos y a los miembros de las corporaciones provinciales. Fórmula de redacción más propia que la de 1942, ya que emplea la palabra «Ayuntamiento» —órgano rector del Municipio— donde aquélla decía incorrectamente «Municipio».

En lo que respecta al sistema electoral los términos legales son ambivalentes. No se oponen, desde luego, a una posible elección directa de los procuradores de representación municipal por los mismos alcaldes y concejales de cada provincia (mediante, por ejemplo, el voto por correspondencia, o bien constituyendo un colegio electoral en cada Ayuntamiento) dejando de lado el hasta ahora vigente sistema de compromisarios.

La fisonomía del grupo local me parece que ha estado notoriamente desdibujada a lo largo de las legislaturas transcurridas hasta la fecha, con la salvedad de algunas personalidades importantes. A ello han contribuido diversas razones que van desde la inicial parvedad de las dietas por sesión y la consiguiente dificultad de prolongar durante muchos días la estancia en Madrid (46) hasta la excesiva dependencia real de los procuradores respecto de los medios gubernamentales, dado que la inmensa mayoría de ellos son alcaldes o presidentes de Diputaciones. Sería interesante investigar en detalle la actuación de este sector con vistas a introducir los posibles remedios.

3.º El grupo familiarista es la gran incógnita de las nuevas Cortes y resulta difícil aventurar nada acerca de él, ya que la Ley Orgánica del Estado se limita a crear la nueva representación y a asignar el sufragio activo a los cabezas de familia y mujeres casadas, sin precisar nada respecto del sufragio pasivo y remitiéndose en lo que atañe a la forma de elección a lo que se establezca por ley. Los procuradores a elegir son dos por provincia, sea cual fuere el censo de población; se sigue, por consiguiente, el criterio de equiparación que antes subrayamos en relación al grupo local de las Cortes de 1942.

(45) Si se computan dentro del grupo local a los consejeros nacionales en representación de las provincias, como hace FRAGA (*Op. cit.*, pág. 28), serían cuatro procuradores por provincia antes y tres ahora.

(46) En el Reglamento provisional las dietas por sesión eran sólo de cincuenta pesetas. Sobre los inconvenientes que ello suponía, y otras cuestiones relacionadas, véase la obra antes citada de ALVAREZ-GENDÍN, págs. 70 a 74.

4.º El grupo «político», formado por los Consejeros Nacionales, persiste en las nuevas Cortes, pero sin que éstas lleguen a ser un «órgano de órganos», ya que la condición de procurador les es otorgada a los consejeros a título personal. La Ley Orgánica del Estado fija la composición del Consejo, que pasa a ser la tercera fuerza numérica, un poco por debajo del grupo local pero a bastante distancia del sindical. Entrar en el detalle de la composición nos llevaría fuera del tema. La Ley Orgánica del Estado crea dos tipos de consejeros electivos: uno por cada provincia, respecto de los cuales no establece la forma de elección sino que se remite a la correspondiente Ley Orgánica, y doce cuyo reclutamiento lo realizarán, en régimen de cooptación, los procuradores de los otros tres grupos centenarios de las Cortes. Habrá, además, cuarenta consejeros designados por el Jefe del Estado, que seguirán gozando tal condición y la aneja de procuradores hasta los setenta y cinco años, y seis designados por el Presidente del Consejo.

El carácter del futuro Consejo Nacional también es difícilmente previsible, pues si los sectores de libre designación resultarán probablemente un extracto del actual Consejo Nacional, los del sector electivo vendrán coloreados por el procedimiento electoral que en definitiva se adopte, y sobre todo, claro está, por los métodos de promoción de candidatos. Pero en cualquier caso, el hecho de que los consejeros integren, en tanto tales, un órgano constitucional propio e independiente no dejará de afectar a las propias Cortes. Los estiajes prolongados a que nos tiene acostumbrados el actual Consejo Nacional seguramente no se repetirán ahora que pasa a ser una pieza con función definida dentro del sistema, y es de esperar que en su seno se vayan decantando, a través del «contraste de pareceres», criterios políticos generales que luego sean traducidos y aplicados a los problemas particulares de gobierno cuando los consejeros actúen en las Cortes.

5.º Entre los grupos menores sólo aludiré al formado por los colegios profesionales y otras corporaciones y asociaciones afines. En la primitiva redacción del artículo 2.º de la Ley de Cortes habían obtenido representación sólo seis colegios profesionales; en la segunda redacción de 1946 son ya once (incluidos los tres procuradores de las Cámaras de Comercio), y en la tercera de la Ley Orgánica del Estado ascienden a catorce, con posibilidad de nuevas incorporaciones hasta un tope máximo de treinta procuradores, ya que se «desconstitucionaliza» en la práctica esta materia al permitir la propia Ley Orgánica que se modifique por ley ordinaria la composición y distribución de los escaños.

Hasta aquí la Ley Orgánica del Estado no ha hecho sino desarrollar y flexibilizar los criterios de las dos anteriores redacciones de la Ley de Cortes. Hay dos puntos, sin embargo, que implican una sustantiva aunque creo que discutible novedad: en primer lugar, la reserva formal de las procuradurías de

representación profesional que se instituyan en lo futuro a los «colegios profesionales de título académico superior», con lo cual quedan excluidas las profesiones de tipo medio, seguramente destinadas a tener una creciente importancia en España, y en segundo lugar, la adición de dos procuradurías nuevas, una para las Cámaras de Propiedad Urbana y otra para las Asociaciones de inquilinos. Estas dos entidades son de ámbito muy circunscrito, y no me parece que existan demasiadas razones para adscribir a ellas precisamente, y no a otras de significación semejante o superior, la delicada misión de elegir unos procuradores que si bien abogarán en la práctica por los intereses del sector social de que procedan están constitucionalmente obligados a actuar como representantes de todo el pueblo.

2. *Reforzamiento del carácter legislativo (sanción, delegación legislativa, Decreto-ley)*

La naturaleza jurídica de las Cortes, todavía borrosa en la Ley de 1942, aparece perfectamente definida en la Ley Orgánica del Estado a través de un doble conducto: en primer lugar, mediante las rectificaciones que antes subrayamos en los artículos 1.º, 14, 16 y 17 de la Ley de Cortes, y, en segundo lugar, mediante la taxativa declaración que viene a cerrar ahora el artículo 2.º de la misma ley, según el cual «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».

A través del primer conducto, sobre cuya significación no insistiremos demasiado, las Cortes quedan confirmadas como una auténtica Asamblea legislativa, y ello no sólo en el sentido amplio de que colaboren preceptivamente a la tarea de preparar la legislación y de que pueden poner en marcha el proceso legislativo mismo con el ejercicio de la iniciativa legal, sino también en el sentido de que les copertenece, juntamente con el Jefe del Estado, el poder de legislar. Podrá éste denegar su sanción, pero en condiciones muy estrictas, puesto que la devolución de una ley a las Cortes exige, a tenor de la nueva redacción del artículo 16, el concurso de tres voluntades: a) La del propio Jefe del Estado, al que corresponde la iniciativa de la devolución. b) La del Gobierno, puesto que la devolución debe acompañarse de un Mensaje motivado y según el artículo 7.º, apartado a), de la propia Ley Orgánica del Estado, los Mensajes han de contar con el acuerdo del Gobierno. c) Finalmente, la voluntad del Consejo del Reino, cuyo dictamen es en este caso preceptivo y vinculante. Es de observar que en el Consejo del Reino son mayoritarios los consejeros electos por las Cortes, y aunque desde luego no reciban de éstas mandato imperativo alguno cabe esperar que exista entre ambos órganos cierta

armonía general de puntos de vista, armonía que lógicamente dificultará muchísimo la emisión por parte de aquél de un dictamen favorable a la denegación de la sanción. En fin, si tenemos en cuenta que la promulgación, posterior a la sanción, pasa a ser un «acto debido» del Jefe del Estado, que ha de realizarlo en plazo de un mes desde la recepción de la ley ya aprobado por las Cortes (art. 16), hemos de concluir que no cabe tampoco la posibilidad de un veto tácito mediante la indefinida postergación de la promulgación (47).

Además de esta extrema dificultad para la denegación de la sanción el reforzamiento del poder legislativo de las Cortes se evidencia en otros dos puntos: la elevación a rango constitucional de la legislación delegada (artículo 51) y el nuevo régimen del Decreto-ley (artículo 13 de la Ley de Cortes en la nueva redacción). No voy a entrar en un examen a fondo de ninguna de ambas cuestiones; sólo dejar constancia de que la legislación delegada, aunque tan frecuente, únicamente estaba hasta la promulgación de la Ley Orgánica del Estado amparada por disposiciones de rango ordinario, y de aquí que el administrativista Entrena Cuesta llegara a dudar, con cierto fundamento, de su legalidad (48). Y en cuanto al régimen del Decreto-ley la Ley Orgánica del Estado introduce tres modificaciones importantes: a) Lo configura exclusivamente como un «Decreto de urgencia», ya que la guerra (que también era una circunstancia justificante de su promulgación según la antigua redacción del artículo 13 de la Ley de Cortes) pasa, sin duda, a caer en el ámbito de las medidas excepcionales» a que se refiere el artículo 10 de la Ley Orgánica del Estado, apartado d). b) En segundo lugar se eleva a rango constitucional el preceptivo dictamen de la Comisión de Competencia legislativa de las Cortes acerca de la existencia de la situación de urgencia que justifique la necesidad del Decreto-ley; dictamen que prescribía el artículo 10, apartado 3.º, de la Ley de régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957. c) En tercer lugar se abre la posibilidad de controlar la presunta inconstitucionalidad del Decreto-ley a través del recurso de Contrafuero, que podrá entablar la Comisión Permanente de las Cortes a instancia de la Comisión de Competencia legislativa. No retorna, pues, la Ley Orgánica del Estado al muy abierto sistema de la primitiva redacción del artículo 13 de la Ley de Cortes (modificado en sentido restrictivo por la segunda redacción de 1946)

(47) Todas estas dificultades anejas a la denegación de la sanción se explican si tenemos en cuenta el carácter monárquico del sistema político que establece la Ley Orgánica del Estado. Las normas de los artículos 16 y 17 vienen a racionalizar la práctica actualmente seguida en todas las Monarquías europeas, que han dejado la sanción regia reducida a mera formalidad.

(48) Véase su *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1965, pág. 112.

según el cual las Cortes tenían alguna fiscalización *a posteriori*. Pero una aplicación prudente y decidida del recurso de Contrafuero pienso que puede llegar a consecuencias prácticas bastante semejantes.

3. Reforzamiento del carácter representativo (prohibición del mandato imperativo)

La prohibición del mandato imperativo, por la que sin sombra de duda vienen a poder definirse nuestras Cortes como una Asamblea de representación nacional, se inserta en el proceso de paulatina clarificación que antes describimos, y resulta su última y definitiva etapa. Esta disposición, que tiene hoy numerosos equivalentes en el Derecho constitucional extranjero (49), era, sin duda, necesaria para disipar equívocos. El carácter orgánico de nuestras Cortes y el reiterado empleo que hace la ley de expresiones por el corte de «representantes de los Municipios» o «representantes de los colegios médicos» inducía a veces a pensar que los procuradores estaban ligados a las entidades que los elegían mediante una suerte de mandato imperativo tácito, y de aquí ciertas actitudes chocantes; por ejemplo, la de algunos procuradores que se manifestaban en las discusiones libremente y según su personal saber y entender, pero que luego votaban en sentido diametralmente contrario, creyéndose obligados a ello por lealtad hacia sus respectivos grupos.

Naturalmente que las prohibiciones constitucionales del mandato imperativo nunca tienen una plena y completa efectividad ni en las Asambleas inorgánicas ni en las orgánicas, pues en aquéllas existen las sumisiones y fidelidades propias de la disciplina de partido y en éstas las dimanantes de la pertenencia del procurador a la corporación, colegio o asociación que le procura, del cual debe ser miembro, según prescribe en su nueva redacción el propio artículo 2.º. En definitiva, la idea de mandato nacional reposa sobre la esperanza de que estos vínculos sectoriales cederán *en conjunto* a las exigencias del bien común; podrá éste perder una o varias batallas pero acabará ganando las guerras.

4. El control de la actividad gubernamental y otros puntos

No hemos tratado, al hablar de las Cortes de 1942 y de 1946, el punto del control de la actividad gubernamental. Los ruegos y preguntas fueron admitidos en la segunda de esas fechas, al rectificarse el artículo 6.º del Reglamento

(49) Así, por ejemplo, los arts. 38 de la Constitución de Bonn, 27 de la Constitución francesa y 67 de la italiana.

provisional; las interpelaciones (pero naturalmente sin debate ni posibilidad de presentar moción de censura) en el Reglamento de 1957. Ahora ambas instituciones adquieren jerarquía constitucional, ya que el artículo 53 de la Ley Orgánica del Estado impone al Presidente del Gobierno y a los Ministros la obligación de informar a las Cortes acerca de su gestión y de responder a los ruegos, preguntas e interpelaciones que reglamentariamente se hicieren. Esperemos que esta formal constitucionalización determine una mayor efectividad y frecuencia de ambos procedimientos de control. Hasta la fecha tan sólo se han formulado y contestado tres interpelaciones, y su misma infrecuencia les ha dado cierto espectacular dramatismo. Las interpelaciones deberían ser, sin embargo, algo habitual y normal en la vida de la Asamblea.

También es de notar que la Ley Orgánica del Estado constitucionaliza la materia referente a la Ley de Presupuestos, atribuyendo al Gobierno la redacción del proyecto y a las Cortes su aprobación, enmienda o devolución. Únicamente el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento de gastos o disminución de ingresos, una vez aprobados los presupuestos; y las enmiendas o proposiciones que entrañen tales efectos tan sólo podrán ser tramitadas con la conformidad del Gobierno. Reglas que la Ley Orgánica del Estado recoge del artículo 59 del vigente Reglamento de las Cortes.

5. *Teoría de las nuevas Cortes*

Me parece que el problema de toda institución política de nueva fundación (y las Cortes de la Ley Orgánica del Estado lo son hasta cierto punto, pues como hemos visto las reformas introducidas en la composición y en las funciones son bastante notables) consiste en guardar una doble fidelidad a las exigencias del momento histórico en que nace —a los «signos de los tiempos»— y a las exigencias particulares del país donde se instituyen y de la tradición histórica y política en que se inserta. En lo que respecta a la primera fidelidad debe considerarse que las nuevas Cortes vienen a la vida en un tiempo muy distinto, naturalmente, a aquél que presidió la promulgación de la Ley Constitutiva de 1942 y de la reforma de 1946. El problema era entonces asociar a la participación en el poder, y en la práctica a la preparación de las leyes, a un número crecido de gentes extraídas de los diversos ambientes sociales y de las diversas áreas geográficas de España. Las circunstancias de la guerra y de la postguerra y las peculiares condiciones en que se cumplió nuestro desarrollo económico y político, a las que ya nos referimos al comienzo de este artículo, hicieron a esa participación más bien premiosa. Sin llegar a ser, como a veces se denuncia injustamente, una simple y uniformada comparsa, las Cortes se mostraron, sin duda, demasiado aquiescentes a la labor

del Gobierno, y manejaron poco, sobre todo, el arma de las interpelaciones y de las preguntas. La mayoría de los procuradores debían, de derecho o de hecho, su promoción al propio Gobierno, lo cual no sé, por lo demás, cómo hubiera podido evitarse. Toda forma de representación, aun la que se suele llamar inorgánica, es orgánica en el sentido de que necesita «cuerpos intermedios», grupos sociales que aglutinen la opinión y que «pongan orden en el caos multitudinario de los electores», como decía lord Bryce de los partidos políticos. Ahora bien, cuando los partidos políticos se han mostrado perfectamente inviables, es lógico acudir a grupos de distinto carácter y extraer los procuradores de la cantera de las tres «unidades naturales» o de otras entidades semejantes.

Pero la maduración de una representación orgánica en nuestro tiempo es difícil por cuatro razones principales: 1.º Por una razón mental. La estrecha simbiosis entre el corporativismo y el «fascismo» hizo que aquél participara desde 1939 del por muchos conceptos merecido descrédito de éste, y hoy es el día en que muchos políticos, sobre todos entre los formados en los años treinta, no conciben que pueda existir una representación orgánica sin adherencias de totalitarismo. 2.º Que el sistema económico capitalista es por su misma naturaleza inorgánico, y hay cierta farsa en sobreponerle una representación política orgánica, pues tanto vale como meter dentro del mismo saco a capitalistas y proletarios y fingir entre ellos un diálogo que apenas si existe. 3.º Que los vínculos funcionales se han aflojado a beneficio de los vínculos ideológicos, y muchas veces éstos aglutinan entre sí a las gentes con mayor coherencia que aquéllos. 4.º Que dado el raudo dinamismo de la sociedad contemporánea los mismos vínculos funcionales son muy inestables y cambiantes; las agrupaciones profesionales y económicas se hacen y deshacen cada día al compás de los avances técnicos.

Pues bien, únicamente una representación orgánica configurada de tal suerte que encaje estas cuatro razones y les arrebathe su mordiente me parece que tiene posibilidades de resultar hoy día seductora y eficaz. Por lo que respecta a la primera razón ya el tiempo se está encargando de poner las cosas en su lugar; es muy notable, por ejemplo, considerar ese curioso organismo de izquierdas que ha surgido en Francia a partir de 1961, al hilo de los múltiples proyectos de reforma del Consejo Económico y Social, y en el cual se alinea con su libro *La République moderne* el inteligente Méndes-France. Por lo que respecta a la segunda, la representación orgánica debe aspirar a constituirse de tal modo que posibilite el diálogo entre los varios factores de la producción y fuerce incluso a él; no de tal modo que finja beatamente desde el principio que ese diálogo ya existe. Por lo que hace a la tercera, el gran aliado de la representación orgánica es la tan comentada «despolitización» o «decadencia de las ideologías». Fenómeno complejo, ciertamente, y, desde

luego, esgrimido muchas veces como propósitos de consciente o inconsciente conservadurismo, pero abrumadoramente real dentro de ciertos límites. La capacidad de «globalización» que tenían antaño las ideas políticas se ha debilitado hoy enormemente; es decir, hoy día es mucho menos factible que hace dos o tres décadas confiar a una sola receta o a un solo principio (por ejemplo: socialismo, liberalismo, conservadurismo) la solución de los más varios y heterogéneos problemas. Hemos pasado de la antigua medicación social cifrada en sólo tres o cuatro elementos simples, y además de uso rigurosamente alternativo y excluyente, a una farmacopea tan complicada como específica. En fin, a la cuarta razón debe replicar la representación orgánica pasando del estado sólido al estado fluido, esto es, no configurándose según un esquema estático, sino cambiante y adaptable.

Si la representación orgánica acierta a contrarrestar los cuatro argumentos antedichos —o lo que tanto vale, si acierta a reconocerles su correspondiente parte de razón, y a conformarse de tal modo que esas partes de razón queden en ella absorbidas e integradas—, no me parece, ni muchísimo menos, que sea una fórmula irrealizable. Y pienso que las Cortes de la Ley Orgánica están bastante bien habilitadas, por las circunstancias que indicaré, para ser el marco español de esa realización.

Por de pronto, entiendo que es necesario tomar conciencia de la singularísima novedad que entrañan las nuevas Cortes; no ha existido hasta la fecha en ninguna parte del mundo nada comparable. Se trata de una Asamblea de composición muy compleja que integra bajo una ríbrica común de «representación orgánica» todos aquellos tan diversos sectores que examiné en la segunda parte de este artículo. Es muy cierto que las Cortes de 1942 respondían más o menos al mismo esquema, pero este esquema tenía rebajadas las aristas por un evidente exceso de procuradores natos y porque las condiciones reales de nuestra vida política aseguraban, de entrada, la docilidad de muchos de los electivos. En tales circunstancias el Gobierno y la Presidencia se habituaron a utilizar a fondo sus múltiples recursos reglamentarios y extrarreglamentarios, y las Cortes propendieron a concentrarse en el trabajo de las Comisiones con resultados, sin duda, en muchos casos estimables, pero también con un espíritu excesivamente defensista de los diversos sectores sociales representados. Los Plenos, que con precaución podían haber llegado a ser una oportunidad para el contraste y la integración de opiniones, se formalizan aparatosamente y quedan convertidos, las más de las veces, en torneos retóricos. Así las cosas, el Gobierno nunca creyó necesario asegurarse su propia mayoría de procuradores; durante dos décadas, cuando menos (las cosas van cambiando a lo largo de los años sesenta) tenía otros procedimientos y recursos para llevar a buen puerto sus proyectos a través de la marejada de las Comisiones.

La nueva organización de las Cortes, y en general el nuevo clima político determinado por la libertad de prensa y por la misma madurez económica y psicológica de la nación, obligará al Gobierno a cambiar sus modos de conducta; o mejor, a acelerar el cambio ya iniciado. Al abrir cada nueva legislatura el Jefe del Estado leerá, como es de rigor, un discurso inaugural redactado de acuerdo con el Gobierno, a tenor de lo dispuesto en el art. 7.º, ap. a), de la Ley Orgánica del Estado, y este discurso formulará seguramente las grandes líneas y los primordiales propósitos que van a animar la acción gubernamental a lo largo de los cuatro años siguientes. Pues bien, en torno a estas líneas y propósitos es de esperar se agrupen, como las limaduras bajo la acción del imán, las voluntades de los 548 procuradores que hemos deducido en nuestro cómputo; unos las apoyarán incondicionalmente, otros con reservas, otros se mostrarán disconformes. Pero los motivos concretos que impulsaran a cada uno no son fácilmente discernibles en una Asamblea de composición orgánica; cabe prever que esas polarizaciones resulten, sobre todo en la próxima legislatura, fluidas e inestables. En todo caso, el problema que tendrá ante sí planteado el Gobierno si quiere jugar limpio (y el mismo hecho del lanzamiento de la Ley Orgánica, indica, sin duda, que ese es su sincero propósito) es deducir de todo el complejo de fuerzas actuantes una diagonal que domine, una mayoría que le apoye lealmente al distribuirse por las Comisiones y al votar los proyectos en los plenos. Observemos, de paso, que quizá tengan que instituir los Ministerios un equivalente de los «Secretarios parlamentarios» de otros países; esto es, unos subsecretarios o directores generales especializados en el juego de las relaciones entre el Ministerio y las Cortes.

Desde estas bases la Asamblea desplegará su actividad conforme a su composición, y cada grupo de los varios que la forman tendrá su nota específica y propia dentro del conjunto. Acaso el grupo «político» y el grupo familiarista se distingan por una mayor amplitud y generalidad de ideas, y los demás grupos propendan a replegarse sobre la defensa de sus intereses y preocupaciones sectoriales. A no ser —lo cual sería muy de desear— que en el seno del grupo sindical, cuya futura faz es ciertamente difícil de adivinar hoy día, surja un subgrupo con un programa social coherente y avanzado. Pero sea cual fuere la pendiente a la cual ceda en definitiva cada grupo, y sea cual fuere su grado de coherencia interna, el simple hecho de su coexistencia en el seno de una misma Asamblea y como partes ensambladas de un sistema representativo común creo yo que habrá de colorearles recíprocamente. Porque los cuatro «grupos mayores», sobre todo, es lógico que sean vasos comunicantes, y entre ellos existirá algo así como un permanente drenaje recíproco. Quiero decir que, por ejemplo, el grupo sindical se teñirá ideológicamente con tanta mayor intensidad cuanto más pálida sea la coloración del Consejo Nacional, y en éste, a su vez, el «contraste de pareceres» se teñirá de furor ideológico

en la exacta medida en que la representación profesional y sindical resulte inoperante o inauténtica. Cada lado del trapecio representativo que antes dibujamos recibirá, y aliviará, la presión que recaiga sobre los otros tres.

Poco a poco irá generando la Asamblea una intimidad peculiar; habrá quizá un grupo que asuma espontáneamente una cierta función arbitral (50), y otro grupo, lógicamente más disperso, que se encargue de explicitar y defender intereses sectoriales. Creo que ese grupo con función arbitral debería ser el Consejo Nacional, que aunque por sí solo no tenga fuerza numérica suficiente para determinar el éxito de las votaciones podría aglutinar voluntades procedentes de los otros grupos.

Quizá piense el lector que estas lucubraciones van montadas al aire y que estoy, para repetir el dicho, tratando de vender la piel del tigre antes de cazarlo. Pero en cualquier caso la adivinación de lo que van a ser nuestras nuevas Cortes es un apasionante deporte, y tanto más cuanto que ellas van a tener, si es que realmente funcionan con autenticidad y si resultan por su composición depositarias de la confianza popular, un papel educativo muy importante. En el principio son las Asambleas; solemos pensar erróneamente que en la vida política tienen una existencia previa los partidos políticos o las corrientes de opinión, y que en un momento lógica y temporalmente posterior advienen las Asambleas, que serían como espejos destinados a reflejar y reproducir en pequeña escala el panorama de una opinión ya preconstituída. Pero entiendo que la realidad es muy diferente; son las Asambleas las que generan las opiniones, las que concretan en programas y aspiraciones viables el magma de las tendencias y de las aspiraciones populares. Los hábitos políticos pasablemente limpios de que goza el pueblo inglés no los generó mágica y espontáneamente este pueblo, sino que los aprendió de su ilustre y centenaria *nurse*, el Parlamento, y algo semejante podríamos decir de otros países. El que el proceso selectivo del personal político se inicie aparentemente al nivel del cuerpo electoral mediante el sufragio y concluya en la Asamblea, nos ciega para ver que hay un proceso previo e inverso a éste: el proceso de la educación política, es decir, el proceso de la mimetización y asimilación de los modos de actuar y de pensar propios de la Asamblea por el conjunto del cuerpo electoral. Y cuando este previo proceso educador no tiene lugar, el posterior proceso electoral flota en el vacío y no puede producir buenos resultados. Ojalá las nuevas Cortes sean las educadoras del «Pueblo español» que por precepto legal van a representar.

RODRIGO FERNÁNDEZ - CARVAJAL

(50) Sobre la importancia de la función arbitral en una Asamblea de base orgánica véase el reciente libro de LARRAZ citado en nota anterior, págs. 144 y sigs.

R É S U M É

On ne saurait aborder l'étude des Cortes Espagnoles, dont la composition et nature juridique ont été profondément modifiées par la Loi Organique de l'Etat, sans la rapporter au processus constitutionnel espagnol, incroyablement méconnu ou malentendu par une grande partie de la science politique étrangère. C'est à établir les traits les plus marqués de ce procès qu'est consacrée l'introduction de cette étude, introduction suivie dans la deuxième et dans la troisième parties d'un exposé synoptique et comparatif de la structure et des fonctions des Cortes sous l'empire de la Loi constitutive de 1942 et sous celui de la Loi Organique de 1967. Cette dernière Loi porte modification de la composition de l'Assemblée moyennant la distribution de la plupart des sièges en quatre groupes représentatifs: les quatre groupes qu'on pourrait appeler familial (dont les élus sont directement choisis par tous les chefs de famille et les femmes mariées) local (les élus des Conseils Municipaux et Provinciaux) syndical et celui spécifiquement "politique" composé par le Conseil National.

Il en résulte une chambre à la composition complexe au sein de laquelle on retrouve la représentation à base territoriale et fonctionnelle et aussi bien l'élection corporative et celle à orientation idéologique. Il s'agit, en somme, d'un essai pour équilibrer et marier les intérêts et les opinions à travers l'intégration en une chambre législative unique en laissant de côté les "courroies de transmission" des partis politiques. C'est un essai qu'on ne saurait comprendre et estimer qu'à la lumière de la théorie récente du "développement politique" et non pas en l'envisageant comme une survivance inerte des systèmes fascistes.

Par ailleurs, les Cortes se voient clairement conférer à présent le pouvoir législatif bien que le Chef de l'Etat se réserve le droit de sanction d'accord avec la tradition des constitutions monarchistes, cette sanction ne pouvant être refusée que par opposition concourante du Chef de l'Etat, du Gouvernement et du Conseil du Royaume, se dernier organe se nourrissant pour la plupart de membres des Cortes.

S U M M A R Y

The consideration of the Spanish Parliament, whose compositions and the juridical nature have been radically changed by the State Organic Law, can only be made in function with the actual Spanish constitutional process, which is incredibly unknown or wrongly understood by a large part of foreign

political science. The introductory part of the present study is devoted to establishing the principal characteristics of this process, in order to give way, later, in the second and third parts, to a synoptic and comparative exposition of the structure and functions of Parliament according to the Constituent Law of 1942 and the State Organic Law of 1967. The latter modifies the composition of the Assembly through the distribution of the great majority of its benches among four representative sectors: the four groups can be called family groups (whose proxies are directly elected by all the heads of family and married women in the country), local group (elected by the Town Councils and Deputations), syndicate group and specifically "political", made up by the National Council.

It is therefore an assembly of complex composition, in which the representation of territorial basis co-exists with that of a functional basis and that of corporative election with that of ideological orientation. In brief, an attempt to balance and conjugate interests and opinions through their integration in a unique legislative chamber and doing away with the "transmission belts" of the political parties. An attempt which can only be understood and valued in the light of the recent theory on "political development", and not as an inert survival of the fascist systems.

For the rest, Parliament is now clearly invested with legislative power, although the sanction is reserved for the Head of State, according to the tradition of monarchic constitutions; a sanction which can only be refused when the wishes coincide of the Head of State, of the Government and of the Council of the Kingdom, this latter organ consisting in the most part of members of Parliament.

