

# I. ESTUDIOS



**LA REPRESENTACIÓN  
PARLAMENTARIA DE LOS  
INTERESES SOCIO-ECONÓMICOS EN  
LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES**

MANUEL B. GARCÍA ÁLVAREZ

## SUMARIO

1. LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA DE LOS INTERESES SOCIO-ECONÓMICOS EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES DEMOCRÁTICO-LIBERALES. A. La representación parlamentaria de los intereses socio-económicos en los textos constitucionales de España. B. El Senado irlandés. C. El proyecto de Constitución italiana. D. Los proyectos de Constitución francesa. E. El Senado de Baviera. F. El Consejo Estatal esloveno.
2. LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA DE LOS INTERESES SOCIO-ECONÓMICOS EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES MARXISTAS-LENINISTAS. A. La primera Constitución ruso-soviética. B. Las reformas de la Constitución de la URSS de 1977. C. La Cámara Popular de la RDA. D. Las Constituciones yugoslavas. Consideraciones finales.

Fecha recepción: 1.02.2013  
Fecha aceptación: 12.09.2013

# LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA DE LOS INTERESES SOCIO-ECONÓMICOS EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES

MANUEL B. GARCÍA ÁLVAREZ

Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad de León

A lo largo del pasado siglo hubo no pocos intentos de plasmar la representación de los grupos económicos y sociales en el seno de las cámaras parlamentarias. Es cierto que, sobre todo durante el período de entreguerras, la llamada representación corporativa se afirmó —aunque no tanto como a veces se ha dicho— en los regímenes fascistas y autoritarios que aparecen a partir de los años 20 y cuyos vestigios se prolongaron aún después de finalizar la segunda guerra mundial en países como España y Portugal. Y ello, hasta el punto de que con frecuencia se comete el error de confundir el corporativismo con los regímenes totalitarios o autoritarios situados en la extrema derecha del espectro político<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Y es que algunos de los regímenes autoritarios tardaron en adoptar las nuevas estructuras corporativas, o lo hicieron sólo parcialmente. Así, en la Italia fascista la Cámara de los Fascios y de las Corporaciones no fue instituida hasta 1939. Aunque en 1926 había sido creado el Consejo Nacional de las Corporaciones, sus miembros no se integrarían en la Cámara de los Fascios y de las Corporaciones hasta 1939. También es interesante recordar que el Senado del Estatuto albertino continuó existiendo, con una vida ciertamente lánguida, durante el régimen fascista. Sobre el corporativismo en la Italia de Mussolini vid. la obra del más importante teórico del corporativismo italiano G. Bottai que, entre otras cosas, fue ministro de las Corporaciones y catedrático de Derecho corporativo. Vid. *Vent'anni e un giorno*, Milano, 2008, pp. 78-86. Por lo que se refiere a la España franquista, y a los elementos corporativos en sus Cortes vid. R. FERNÁNDEZ CARVAJAL, *La Constitución española*, Madrid, 1969, sobre todo pp. 94-98, 106-113 y 131-137. En España, el principio VIII de la Ley de Principios del Movimiento Nacional, de 1958, constituyó un muy serio obstáculo para instaurar un tipo de representación que no fuera la «orgánica». Otro régimen que

Tal confusión tal vez se explique, entre otras cosas, porque el fascismo no tuvo un teórico de la talla, por ejemplo, que tuvo el comunismo en K. Marx. Y es que, como dice Duverger, no hay una doctrina fascista completa y coherente, sino elementos sueltos que hay que reunir a partir de una lectura de no pocos autores<sup>2</sup>, lo que no siempre es fácil.

Por otra parte, como dice el autor francés, aunque la supresión de la representación política y la de los partidos y su sustitución por cámaras corporativas estaba en la lógica del fascismo y de los regímenes autoritarios de extrema derecha, sin embargo muy pocas veces fue llevada esta lógica hasta sus últimas consecuencias, buscándose en ocasiones una compatibilidad entre las formas democráticas tradicionales y la doctrina corporativa propiamente dicha.

Sin embargo, la representación socio-económica estuvo también presente en varios textos constitucionales y fue, asimismo, propuesta en diversos proyectos elaborados en contextos que poco tienen que ver con los regímenes políticos en cuestión.

Precisamente, en las páginas que siguen, nos referiremos solamente a las Constituciones que se hicieron eco de la presencia de los grupos socio-económicos en los parlamentos de las democracias liberales y en los de los regímenes marxistas, lo que haremos no solamente teniendo en cuenta los textos que llegaron a entrar en vigor, sino también los proyectos constitucionales.

Por otro lado, estamos de acuerdo con M. Dendias cuando dice que en los países donde continuó habiendo una representación estamental, a pesar de la Revolución francesa, se puede hablar de una cierta evolución hacia la representación profesional. Pero se trataba, en general, más bien de supervivencias de órdenes y cuerpos privilegiados, a pesar de lo que mantienen autores como A. Prins<sup>3</sup>.

---

suele ser considerado como corporativista es el que encabezó el mariscal Pétain en la zona libre de Francia entre 1940 y 1944. Se suele ignorar, sin embargo, que en el proyecto de la Constitución que entonces fue elaborado por encargo del Jefe del Estado, se contemplaba un parlamento bicameral en la línea del creado en 1875, en el que solamente la cuarta parte de los senadores tendría un origen corporativo. Vid. M. DUVERGER, *Institutions politiques et Droit Constitutionnel*, 9.ª edición, París, 1966, pp. 457-458 y también R. ARON, *Histoire de Vichy*, París, 1954, p. 222. Como dice ARON, el acta constitucional n.º 3 permitía en principio la subsistencia del Senado y de la Cámara de diputados —aunque sólo se reunirían si eran convocadas por el Jefe del Estado— hasta que se constituyeran las nuevas asambleas. Como dice PAXTON, aunque la literatura francesa sobre el corporativismo era abundante, la mayor parte de los especialistas eran profesores de economía política. Vid. R. O. PAXTON, *La France de Vichy*, París, 1973, pp. 204-214. Asimismo, *Joseph-Barthélemy, Ministre de la Justice. Vichy 1941-1943*, París, 1989, pp. 140-143, 287-296.

<sup>2</sup> Vid. DUVERGER, *op. cit.*, p. 375.

<sup>3</sup> Vid. PRINS A., *La démocratie et le régime parlementaire*, Bruselas y París, 1884, pp. 204-220. Dicho autor da en ese sentido una larga lista de parlamentos con representación profesional que,

## 1. LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA DE LOS INTERESES SOCIO-ECONÓMICOS EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES DEMOCRÁTICO-LIBERALES

### A. *La representación parlamentaria de los intereses socio-económicos en los textos constitucionales de España*

En nuestro propio país, suele citarse el Senado de la Constitución de 1876, como uno de los primeros supuestos, en el marco europeo de representación parlamentaria de los grupos socio-económicos. Sin embargo, tan sólo parte de los senadores tenían origen corporativo y, además, eran elegidos por un cuerpo electoral sumamente restringido. Por eso, no es de extrañar que, años más tarde, la asamblea de parlamentarios celebrada en Madrid en 1917, pidiera que todos los senadores de tipo corporativo fueran electivos. Y, uno de los más ilustres iuspublicistas de la época, A. González Posada, propondría, en 1919, la modificación del Senado en el sentido de que fuera una Cámara de naturaleza corporativa<sup>4</sup>.

Tras la primera postguerra, si, como decíamos, dejamos a un lado las experiencias autoritarias, como la que supuso la dictadura del general Primo de Rivera<sup>5</sup>, en España hay que esperar a 1931 para encontrarnos con un proyecto constitucional, o, más exactamente, un anteproyecto que recoge la presencia parlamentaria de los grupos económicos y sociales.

---

según él, habrían existido hacia el último tercio del siglo XIX. DENDIAS se refiere al Senado español de 1876, juntamente con el Parlamento austríaco, como «embrión de la representación profesional». Vid. DENDIAS M., *Le problème de la Chambre Haute et la représentation des intérêts. A propos de l'organisation du Sénat grec*, París, 1929, pp. 310-312.

<sup>4</sup> Sobre la elaboración del título III de la Constitución de 1876, relativo al Senado, vid. R. SÁNCHEZ FERRIZ, *La Restauración y su Constitución política*, Valencia, 1984, pp. 438 y siguientes. Un estudio de la historia constitucional española A. TORRES DEL MORAL, escribe que «el cupo de senadores electivos inició en España la representación corporativa, que sería objeto de varios ensayos posteriores». Vid. *Constitucionalismo histórico español*, Madrid, 1986, p. 147. Sobre la representación de «entidades o corporativa» en los entes locales, a partir de principios del siglo XX, vid. A. MARTÍNEZ MARÍN, *La representatividad municipal española*, Murcia, 1989, pp. 134-137. En relación con la postura favorable a la cámara de representación de intereses por F. de los Ríos, Besteiro, Araquistain y otros, ver el excelente artículo publicado por A. García Cuadrado en el número anterior de esta Revista.

<sup>5</sup> M. GARCÍA CANALES, *La teoría de la representación en la España del siglo XX*, Murcia, 1977, sobre todo pp. 430-431. Por cierto, según este autor, Primo de Rivera no prescinde sin más de los partidos», sino que lo que había que hacer era reconstruirlos sobre nuevas bases. *Op cit.*, p. 411.

Efectivamente, fue tras la proclamación de la segunda República, cuando se llevan a cabo los más importantes esfuerzos en esa dirección, habiendo faltado poco para que prosperaran, de tal modo que el parlamento republicano fuera bicameral con un Senado de representación socio-económica.

A poco de proclamarse la República, el Gobierno provisional creó una Comisión Jurídica Asesora, dependiente del Ministerio de Justicia, a la que se encomendó la elaboración de un Anteproyecto constitucional.

Más concretamente, la tarea correría a cargo de una Subcomisión, que presidió Ángel Ossorio y Gallardo, en cuya elaboración jugó un papel determinante el Profesor de Derecho Político, Adolfo González Posada.<sup>6</sup>

El Senado tendría carácter corporativo, integrado exclusivamente por representantes de asociaciones patronales, obreras, profesionales y culturales.

Habría, sin embargo, una clara prevalencia de la cámara baja sobre la alta, es decir, sobre el Senado, en la medida en que la votación decisiva sobre las leyes era encomendada al Congreso. Tampoco el Senado podía poner en práctica la responsabilidad del Gobierno.

Por otro lado, el Senado, a diferencia del Congreso, no podía ser disuelto, siendo renovable cada uno de los grupos que lo integrarían, por mitad cada 4 años.

Por lo que ahora nos interesa, de los 250 senadores, según lo que determinasen las leyes, 50 serían elegidos por las representaciones obreras, de la agricultura, la industria y el comercio, 50 por las patronales, 50 por las asociaciones de las profesiones liberales, 50 por las universidades, instituciones culturales y confesiones religiosas. Los restantes 50 senadores serían elegidos por las Provincias o Regiones con sus municipios. Además, el Senado habría participado, con el Congreso, en la elección del Presidente de la República.

Un voto particular, que fue rechazado por dos votos de diferencia, presentado en el seno de la Comisión Jurídica Asesora, pedía la supresión pura y simple del Senado. Otro voto particular, también rechazado, proponía la supresión de la referencia a las confesiones religiosas en el Anteproyecto.

El anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora, que apoyaron otros ilustres iuspublicistas, como el profesor Pérez Serrano, no prosperaría, pues, celebradas

---

<sup>6</sup> La subcomisión de la Comisión Jurídica y Asesora que elaboró el anteproyecto de la Constitución al que nos referimos, estaba presidida por Ángel Ossorio y Gallardo, y como vocales y secretarios actuaron Adolfo González Posada, Javier Elola, Valeriano Casanueva, Manuel Pedroso, Nicolás Alcalá Espinosa, Agustín Viñuales, Antonio Rodríguez Pérez, Alfonso García Valdecasas, Francisco Romero Otazo, Luis Lamana Lizarbe, Antonio de Luna y Juan Lladó Sánchez Calvo. Vid. *Anteproyecto de Constitución de la República española que eleva al Gobierno la Comisión Jurídica Asesora*, Madrid, julio, 1931.

las elecciones a Cortes constituyentes, éstas decidirían crear una nueva Comisión constitucional a la que se encomendó la elaboración de un proyecto de Constitución.<sup>7</sup> Y es que en este proyecto acabaría prosperando la propuesta de un parlamento unicameral, compuesto sobre la base del sufragio universal, individual, es decir, exclusivamente sobre la base de los partidos políticos.

Todo ello no sería óbice para que en los debates de las constituyentes se presentaran enmiendas relacionadas con el objeto de nuestra atención. Así, Gil Robles y Leizaola propusieron la creación de un Senado compuesto por 250 miembros, representantes de los trabajadores, las patronales, las asociaciones de profesiones liberales y las Universidades, instituciones culturales y confesiones religiosas (además de las provincias o regiones con sus municipios).

Otros partidos políticos, además de la CEDA y del PNV, se manifestaron a favor de un Senado corporativo. Tal fue el caso de Izquierda Republicana, el partido de M. Azaña, en cuyo programa, aprobado en 1934, se proponía una cámara nacional corporativa que representase «los intereses productivos»<sup>8</sup>.

### B. *El Senado irlandés*

Por aquellos años del período de entreguerras las Constituciones de otros países, como Irlanda, Grecia y Rumanía, que pugnaban por construir un régimen democrático, se dotaron de una Cámara parlamentaria con representación de los grupos sociales y económicos. Así, la Constitución rumana de 1923, impulsada

<sup>7</sup> El anteproyecto apenas si encontró apoyo en las Cortes Constituyentes y en los Partidos políticos. Tan sólo se manifestaron a favor N. Alcalá Zamora y M. Maura, del Partido Derecha Republicana. El periódico «El socialista» N 6988, de 3 de julio de 1931, dedicó un furibundo comentario bajo el título «El engendro Constitucional de Ossorio y compañía.» Entre otras cosas, dice: «Y así llegamos al Senado, que es la creación típica de la cofradía jurídica. El concepto Senado refleja un rancio sinónimo de senectud y anacronismo... En el Senado van a morir las más excelsas aspiraciones de alta jerarquía ciudadana.

El fabuloso Senado imaginado por la Comisión Jurídica estará constituido exclusivamente por representantes patronales, obreros, Asociaciones de profesiones liberales y de Universidades e instituciones culturales y religiosas. A nadie escapará el lastre reaccionario que supone un Senado elegido por semejantes procedimientos.»

Las críticas al anteproyecto fueron tan generalizadas que el Presidente de la Comisión publicó en el mismo número de «El socialista» y en otros periódicos una nota en la que, entre otras cosas, decía: «También interesa a la Comisión hacer constar el notorio error en que han incurrido algunos periódicos al imputar a determinados miembros de la Comisión supuestas tendencias o actitudes políticas, ya con carácter general, ya ante cuestiones concretas. Estos errores, difundidos públicamente, han revestido carácter de injusticia.»

<sup>8</sup> S. PAYNE, *El colapso de la República española*, 4.<sup>a</sup> edición, Madrid, 2005, p. 126.

por el partido liberal, contemplaba un Senado en parte corporativo, concebido en condiciones de paridad con la Cámara baja.

Estaba regulado en el título III de la Constitución, encabezado «De los poderes del Estado», cuyo capítulo I rezaba «De la representación nacional».

El Senado rumano estaba compuesto por senadores elegidos y senadores de derecho.

En cuanto a los primeros, figuraban, entre otros, miembros procedentes de las Cámaras de comercio, de la industria, del trabajo y de la agricultura, todos ellos elegidos en circunscripciones especiales establecidas por la ley electoral, a razón de un senador por cada una. Entre los senadores de derecho figuraba también el Presidente de la Academia rumana y los superiores de las confesiones religiosas reconocidas por el Estado.

La aprobación de las leyes requería el voto tanto del Senado, como de la Asamblea de los diputados. Y otro artículo afirmaba que, tanto los miembros del Senado, como de la Asamblea de diputados, representaban a la Nación.

Por su parte, en la Constitución griega de 1927, revisada en 1929, se disponía que 18, de un total de 120 senadores serían distribuidos entre: Cámaras de Comercio e Industria; Cámaras profesionales y del artesanado; Cámaras de Agricultura; Cámaras de trabajo; científicos, artistas y literatos (en este grupo se incluían las Universidades y otros centros superiores de enseñanza). Estaba también prevista la elección de senadores procedentes de sindicatos obreros<sup>9</sup>.

De las Constituciones citadas tan sólo sigue vigente la Constitución irlandesa de 1937.

El Senado de la República de Irlanda probablemente sea en la actualidad la única Cámara parlamentaria propiamente dicha europea, donde están representados los intereses socio-económicos<sup>10</sup>, a reserva de lo que después diremos sobre el Consejo Estatal esloveno.

Pretendidamente inspirado en la encíclica papal «Quadragesimo Anno», está regulado en el propio texto constitucional. Vid. supra, apartado I, 2.

---

<sup>9</sup> Artículo 34 de la Constitución rumana de 1923: «Representatiunea nationala se imparte in doua Adunari: Senatul si Adunara deputatilor... Nici o lege nu poate fi supusa sanctiunii regale decat dupa ce se va fi discutat si votat liber de majoritatea ambelor Adunari». Y el artículo 42 afirmaba: «Membrii Adunarilor reprezinta natiunea». Vid. <http://www.constitutia.ro/const.1923.htm>. Vid. A. GONZÁLEZ POSADA, *La reforma constitucional*, 1.ª edición, Madrid, 1931, pp. 130-132. Para el Senado griego, vid. M. DENDIAS, *Le problème de la Chambre Haute et la représentation des intérêts. A propos de l'organisation du Sénat grec*, París, 1929.

<sup>10</sup> Ver al respecto mi trabajo sobre el Senado irlandés, «Representación de intereses y parlamentos demoliberales. El Senado irlandés» publicado en la obra colectiva *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, edición de M. RAMÍREZ GIMÉNEZ, Barcelona, 1978, pp. 459-480.

El artículo 18 de la Constitución irlandesa de 1937 prevé un Senado compuesto por 60 miembros, de los cuales 11 son nombrados por el *Taoiseach* (primer ministro) y 49 tienen un origen electoral, a razón estos últimos de: tres senadores elegidos por la Universidad Nacional de Irlanda y otros tres elegidos por la Universidad de Dublín. Una reforma electoral de 1979 introdujo la posibilidad de elegir miembros de otros centros de enseñanza superior. La Seanad Electoral (University Members) Act, de 1937, marca el procedimiento a seguir en dicha elección, así como lo referente al registro de electores. Según esta última, en el caso de la Universidad Nacional de Irlanda son electores todos los ciudadanos mayores de veintiún años que hayan obtenido un título (salvo los títulos honorarios) en aquella Universidad, y en el caso de la universidad de Dublín, aquellos ciudadanos mayores de veintiún años que hubieran obtenido un título (excepción hecha de los títulos honorarios) o han obtenido determinado tipo de beca en la misma Universidad<sup>11</sup>.

Los restantes cuarenta y tres senadores son elegidos según un procedimiento bastante complicado, que intentamos describir a continuación, simplificando la complejidad de la legislación.

Antes de cada elección general se forman cinco paneles de candidatos conteniendo los nombres de personas con conocimiento y experiencia práctica en los siguientes campos e intereses: 1) Idioma y cultura nacionales. 2) Agricultura e intereses afines y pesquerías. 3) Trabajo, tanto si está organizado como si no lo está. 4) Industria y comercio, incluida la banca, agiotaje, ingeniería y arquitectura. 5) Administración pública y servicios sociales, incluidos los servicios voluntarios (artículo 18,7, 1.º de la Constitución)<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> A propósito de la elección de senadores por los centros universitarios el artículo 18,4 de la Constitución, entre otras cosas, dice: «1.º The elected members of Seanad Éireann shall be elected as follows: i. Three shall be elected by the National University of Ireland. ii. Three shall be elected by the University of Dublin. iii. Forty-three shall be elected from panels of candidates constituted as hereinafter provided. 2.º Provision may be made by law for the election, on a franchise and in the manner to be provided by law, by one or more of the following institutions, namely: i. the universities mentioned in subsection 1.º of this section, ii. any other institutions of higher education in the State, of so many members of Seanad Éireann as may be fixed by law in substitution for an equal number of the members to be elected pursuant to paragraphs i and ii of the said subsection 1.º

<sup>12</sup> «1.º Before each general election of the members of Seanad Éireann to be elected from panels of candidates, five panels of candidates shall be formed in the manner provided by law containing respectively the names of persons having knowledge and practical experience of the following interests and services, namely: i. National Language and Culture, Literature, Art, Education and such professional interests as may be defined by law for the purpose of this panel; ii. Agriculture and allied interests, and Fisheries; iii. Labour, whether organised or unorganised; iv. Industry and Commerce, including banking, finance accountancy engineering and architectu-

Por otro lado, el artículo 19 prevé la posibilidad de que sean elegidos directamente por parte de cualquier grupo o profesional, tantos senadores como fije una ley, en sustitución de un número igual de senadores elegidos según el artículo 18. Este último artículo, en su apartado 7, 2.º, establece que será elegido un máximo de once y un mínimo de cinco senadores de cada panel.

De acuerdo con la legislación electoral, cada uno de los cinco paneles aludidos estará dividido en dos subpaneles. En uno de éstos —el subpanel del *Oireachtas* (Parlamento)— estarán comprendidos los nombres de los candidatos designados cada uno por cuatro miembros del Parlamento irlandés como mínimo. En el otro subpanel —el subpanel de los *Nominating bodies*— figurarán los candidatos designados por los grupos profesionales o funcionales que aparecen en el registro de *Nominating bodies*<sup>13</sup>. Todos ellos deberán acreditar ante el secretario del Senado que poseen el conocimiento y la experiencia práctica en el campo de los intereses a que corresponde el subpanel respectivo<sup>14</sup>.

Cada uno de los candidatos de los subpaneles del *Oireachtas* es nombrado por cuatro miembros de este último, por lo que, dado que el total de senadores y de diputados es de 204, serán 51 los candidatos que, como máximo, podrán ser designados para los subpaneles parlamentarios (un miembro del *Oireachtas* no puede ser proponente de más de un candidato). Por su parte, los candidatos del subpanel de los grupos profesionales y funcionales tienen que ser designados por uno de estos últimos que figure debidamente incluido en el registro de *Nominating bodies* [arts. 25 y 26 de la Seanad Electoral (Panel Members) Act de 1947 y 1954]<sup>15</sup>.

Cuando se trata de elecciones parciales, el candidato al subpanel del *Oireachtas* debe ser nombrado por nueve miembros de este último; en su caso, el candidato del subpanel profesional lo será por un *nominating body* debidamente registrado.

---

re; v. Public Administration and social services, including voluntary social activities. 2.º Not more than eleven and, subject to the provisions of Article 19 hereof, not less than five members of Seanad Éireann shall be elected from any one panel.»

<sup>13</sup> Puede verse una relación de los mismos en mi artículo «Representación de intereses y parlamentos demoliberales», *op. cit.*, pp. 478-479.

<sup>14</sup> Art. 36 de la Seanad Electoral (Panel Members) Act. de 1947.

<sup>15</sup> En las elecciones de agosto de 1969, 45 candidatos fueron nombrados por el *Oireachtas*: 6 por el panel de Cultura y Educación, 14 por el de la Agricultura, 9 por el del Trabajo, 8 por el de la Industria y el Comercio y 8 por el de la Administración. Los «*Nominating bodies*», de un número máximo de 78, nombraron 56 candidatos: 14 por el panel de Cultura y Educación, 18 por el de la Agricultura, 9 por el del Trabajo, 16 por el de la Industria y el Comercio y 7 por el de la Administración (*The theory...*, *op. cit.*, pp. 18-9).

Llegado el momento de la elección propiamente dicha, el artículo 44 de la ley electoral de 1947 establece que los nuevos senadores serán elegidos por: los diputados del Dáil, los senadores y los miembros de los County Councils o County Boroughs, contando cada elector con cinco votos, uno por cada panel. Asimismo, será elegido un número mínimo de senadores por cada uno de los dos subpaneles; no obstante, como la suma de ambos «mínimos» no alcanza el total de los puestos asignados a cada panel, siempre queda en un primer momento cierto número de «escaños votantes» de los que, por regla general, se aprovechan los candidatos del subpanel propuesto por el *Oireachtas*. Precisamente es esa preferencia de los electores por los candidatos del subpanel del *Oireachtas* lo que había llevado a la implantación de esos mínimos a que acabamos de hacer referencia y ello para proteger a los candidatos incluidos en los subpaneles «profesionales» y «sociales»<sup>16</sup>.

En lo concerniente a los poderes de que está dotado el Senado irlandés, conviene decir que está situado en una posición de segundo plano respecto al Dáil, como se desprende de una lectura del texto constitucional:

a) En primer lugar, el artículo 28,4, 1.º, establece la responsabilidad del Gobierno ante la Cámara baja solamente<sup>17</sup>;

b) El Senado no interviene en el nombramiento del *Taoiseach* (primer ministro) y restantes miembros del gabinete, conviene recordar que aquél es nombrado por el presidente de la República a propuesta del Dáil, y, a su vez, el *Taoiseach* propone al presidente de la República, con la previa aprobación de la Cámara baja, a los restantes componentes del gobierno (art. 13, 1, 1.º y 2.º); hasta ahora tan sólo ha sido utilizada esta posibilidad en dos ocasiones.

c) No más de dos ministros pueden proceder del Senado, y en ningún caso podrán ser senadores el *Taoiseach*, el *Tanaiste* (viceprimer ministro) y el ministro de Hacienda (art. 28, 7, 1.º y 2.º). Como quiera que sea, se puede contar con los dedos de la mano los casos de senadores que han sido nombrados ministros.

d) En materia de *Money bills*, el Senado se limita a examinar los proyectos de ley dentro de un plazo de veintidós días a partir de su introducción en la Cámara alta. Corresponde, por otro lado, al propio presidente del Dáil decidir si un texto determinado debe recibir o no la consideración de *Money bill*. Cuando tal proyecto no es devuelto por el Senado a la Cámara baja dentro de esos veintidós días, o es devuelto con proposiciones de modificación que esta última no acepta, se supondrá aprobado definitivamente en el momento de la expiración del citado

<sup>16</sup> Cfr. propuesta de reforma en T. GARVIN, *The Irish Senate*, Dublín, 1969, pp. 82-87.

<sup>17</sup> *The Government shall be responsible to Dáil Éireann.*

período de veintiún días (art. 21, 2). Es cierto que el Senado puede dirigirse al presidente de la República solicitando que la decisión final sobre la naturaleza de un proyecto sea tomada por un *Committee of Privileges*, compuesto por un número igual de miembros procedentes de ambas Cámaras parlamentarias (art. 22, 2, 2.º y 3.º); no obstante, el Jefe del Estado puede hacer caso omiso de la petición, con lo que se respetaría la decisión del presidente del Dáil (artículo 22, 2, 6.º);

e) Los proyectos de ley constitucionales no pueden ser presentados en el Senado<sup>18</sup>.

f) Y aquellas leyes ordinarias que el Senado no aprobara se supondrán aprobadas por el Parlamento, tras una resolución del Dáil a estos efectos, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la expiración del período de noventa días que normalmente se atribuye al Senado para examinar un texto de ley<sup>19</sup>.

g) También en el caso de que el Dáil diera su aprobación a un proyecto de ley cuya urgencia sea certificada por el primer ministro en escritos dirigidos al jefe del Estado y a los presidentes de las Cámaras, el Dáil, con el acuerdo del presidente de la República, puede decidir abreviar el tiempo de deliberación en la Cámara alta<sup>20</sup>. En este caso, si el Senado rechazara el texto o lo enmendara en forma no aceptable para el Dáil, se supondrá definitivamente aprobado el proyecto una vez transcurrido el plazo abreviado decidido por el Dáil. No obstante, conviene subrayar que en principio tal proyecto sólo estaría en vigor durante noventa días, a no ser que ambas Cámaras, es decir, también el Senado, decidieran prolongar el período de vigencia.

h) Cualquier texto de ley inicialmente presentado en el Senado, si es objeto de modificación en la Cámara alta, se supondrá presentado en esta última

---

<sup>18</sup> Art. 46, 2: *Every proposal for an amendment of this Constitution shall be initiated in Dáil Éireann as a Bill...*

<sup>19</sup> Art. 23, 1, 1.º y 2.º, que por su complejidad reproducimos. «1. This article applies to every Bill passed by Dáil Éireann and sent to Seanad Éireann other than a Money Bill or a Bill the time for the consideration of which by Seanad Éireann shall have been abridged under Article 24 of this Constitution. 1.º Whenever a Bill to which this Article applies is within the stated period defined in the next following sub-section either rejected by Seanad Éireann or passed by Seanad Éireann with amendments to which Dáil Éireann does not agree or is neither passed (with or without amendments) nor rejected by Seanad Éireann within the stated period, the Bill shall, if Dáil Éireann so resolves within one hundred and eighty days after the expiration of the stated period be deemed to have been passed by both Houses of the Oireachtas on the day on which the resolution is passed. 2.º The stated period is the period of ninety days commencing on the day on which the Bill is first sent by Dáil Éireann to Seanad Éireann or any longer period agreed upon in respect of the Bill by both Houses of the Oireachtas.»

<sup>20</sup> art. 24, 1.

(art. 20, 2, 2.º), y a su retorno al Senado se reputarán ya superadas las tres primeras fases previstas en el proceso legislativo por el Reglamento de dicha Cámara (art. 75 del Reglamento del Senado irlandés, de 27 de abril de 1938, revisado el 14 de marzo de 1951 y el 2 de agosto de 1961);

i) En materia de relaciones internacionales, el artículo 29, 5, 1.º, de la Constitución establece que los tratados serán presentados en el Dáil, y el mismo artículo 29,5, en sus apartados 2.º y 3.º que, salvo en los acuerdos o convenciones de carácter técnico o administrativo, el Estado irlandés no quedará obligado por ningún tipo de acuerdo que suponga un aumento de las cargas sobre los fondos públicos, si no es aprobado por la Cámara baja.

Es cierto también, por otra parte, que Dáil y Senado están situados en posición de igualdad, complementaria, en una serie de casos:

a) Los presidentes de ambas Cámaras forman parte del Consejo de Estado, previsto en el artículo 31 de la Constitución como órgano consultivo del presidente de la República<sup>21</sup>.

b) El presidente del Senado, juntamente con el de la Cámara alta y el *Chief Justice*, constituirán la comisión encargada de ejercer los poderes propios del Jefe del Estado en caso de ausencia, incapacidad, muerte, dimisión o destitución de este último (art. 14).

c) El procedimiento de *impeachment* por *stated misbehaviour* contra el presidente de la República, previsto por la Constitución en su artículo 12, 10, puede ser iniciado tanto por el Dáil, como por el Senado, previa moción firmada por, al menos, 30 miembros de una u otra Cámara, que deberá alcanzar para prosperar un mínimo de dos tercios de los diputados o de los senadores. Alcanzada en su caso esta mayoría, la otra Cámara, Dáil o Senado, decidirá sobre la acusación a su vez por una mayoría no inferior a dos tercios del total de sus parlamentarios.

d) Se requiere resolución de las dos Cámaras para poner fin a la declaración del estado de emergencia (art. 28, 3, 3.º).

e) Como ya hemos tenido ocasión de ver, los senadores tienen en principio iniciativa legislativa en materias que no sean propias de *Money bills* o de revisión constitucional.

---

<sup>21</sup> 1. «There shall be a Council of State to aid and counsel the President on all matters on which the President may consult the said Council in relation to the exercise and performance by him of such of his powers and functions as are by this Constitution expressed to be exercisable and performable after consultation with the Council of State, and to exercise such other functions as are conferred on the said Council by this Constitution».

f) La mitad más uno de los miembros del Senado puede pedir la celebración de un referéndum sobre determinadas leyes de importancia trascendental, siempre que la solicitud se haga conjuntamente con, por lo menos, un tercio de los diputados. En este caso la petición, motivada, se dirigirá al presidente de la República, pidiéndole decline la firma de un texto, en principio ya aprobado por las Cámaras, y que lo someta a votación directa del pueblo. La petición deberá ser planteada en un plazo de cuatro días a partir de dicha aprobación parlamentaria, contando el presidente con un plazo de diez días para decidir, tras consultar al Consejo de Estado. Si la respuesta presidencial fuera afirmativa, el referéndum deberá celebrarse en los 18 meses siguientes, a no ser que, disuelto el Dáil, la Cámara nuevamente elegida aprobara definitivamente la ley, esta vez sin contar con el Senado<sup>22</sup>.

g) El juramento del Jefe del Estado al iniciar su mandato tiene lugar en presencia de ambas Cámaras<sup>23</sup> (art.12, 8).

h) La Constitución no establece distinción alguna entre los parlamentarios de una y otra Cámara al hablar de las inmunidades de diputados y senadores.

Además, el Senado desarrolla funciones exclusivas o prioritarias, entre otras cosas, en materia de: 1) iniciación de *private bills*, y 2) se requiere el acuerdo del Senado para que el gobierno pueda solicitar al presidente de la República que promulgue una ley antes de que transcurran cinco días tras su traslado a la firma del Jefe del Estado<sup>24</sup>.

En otro orden de cosas, el número de sesiones de cada Cámara es sensiblemente menor en el Senado, donde oscila alrededor de los veintinueve días, en tanto que en el Dáil los diputados se reúnen, por regla general, entre ochenta y noventa días anualmente. Como señala J. McGowan Smith, la diferencia en el número de sesiones se debería a que en el Senado no tienen lugar debates a fon-

---

<sup>22</sup> Art. 27, 1, dice: «A majority of the members of Seanad Éireann and not less than one-third of the members of Dáil Éireann may by a joint petition addressed to the President by them under this Article request the President to decline to sign and promulgate as a law any Bill to which this article applies on the ground that the Bill contains a proposal of such national importance that the will of the people thereon ought to be ascertained».

<sup>23</sup> Por cierto que en el artículo 12, 8, se menciona expresamente a «Dios todopoderoso»: «In the presence of Almighty God I do solemnly and sincerely promise and declare that I will maintain the Constitution of Ireland and uphold its laws, that I will fulfil my duties faithfully and conscientiously in accordance with the Constitution and the law, and that I will dedicate my abilities to the service and welfare of the people of Ireland. May God direct and sustain me.»

<sup>24</sup> Artículo 25, 2, 2.º, de la Constitución y art.112 del Reglamento del Senado.

do sobre cuestiones presupuestarias y, por otro lado, a la diferencia en el número de miembros de cada Cámara<sup>25</sup>.

Lo que ocurre es que, independientemente de las intenciones de los constituyentes, el Senado irlandés rara vez funciona como una Cámara profesional o funcional, tanto menos cuanto más controvertidas sean las cuestiones debatidas. Como señala T. Garvin, con frecuencia los candidatos de los subpaneles «profesionales» no son realmente tales; entre otras cosas, debido al elevado número de candidatos nombrados, lo que acarrearía una considerable dosis de competición entre las diversas organizaciones con el objeto de conseguir candidatos que sean aceptables para los electores y al mismo tiempo capaces de conseguir el respaldo de los partidos...<sup>26</sup>.

Por otro lado, los senadores actúan en la Cámara alta siguiendo las líneas partisanas que señala el Dáil. Ello encuentra un reflejo en la misma distribución de los escaños, al estar situados en el primer banco, a la izquierda del presidente de la Cámara, los dirigentes del partido o partidos gubernamentales, en tanto que los de la oposición lo están a la derecha (a pesar de las propuestas, hechas ya en 1938, en el sentido de solicitar que la distribución de los escaños tuviera lugar por grupos profesionales).

En este sentido, la actual composición por partidos políticos, aunque la Constitución no reconoce la afiliación por partidos, del Senado irlandés, resultado de las elecciones del 2009, sería la siguiente: Fine Gael, 18 escaños; Fianna Fáil, 14 escaños; partido laborista, 8; y Sinn Féin, 3. Además, hay que tener en cuenta los 6 senadores elegidos por la universidad de Dublín y por la National University of Ireland, donde han sido elegidos 5 senadores independientes y 1 laborista. Los 11 senadores designados por el Primer Ministro, corresponden a diversos partidos políticos<sup>27</sup>.

También otro dato significativo estriba en el hecho de que el presidente del Senado cambie cuando cambia el Gobierno, de tal modo que la presidencia está desempeñada por un senador gubernamental, en tanto que la vicepresidencia lo está por un representante de la oposición. Además, como el *leader* de la Cámara es miembro del partido mayoritario y la comisión encargada de establecer el orden del día (*Committee on Procedure and Privileges*) refleja la presencia de los partidos y su fuerza respectiva, ello redundaría en el hecho de que los partidos sean elementos importantes a la hora de fijar el orden del día senatorial. Asimismo,

<sup>25</sup> J. MCGOWAN SMITH, *The Houses...* p. 55.

<sup>26</sup> GARVIN, *op.cit.*, pp. 32 y 91.

<sup>27</sup> En las elecciones del año 2007, la composición senatorial por partidos era la siguiente: Fianna Fáil, 22; Fine Gael, 14; partido laborista, 6; Sinn Féin, 1; además de 6 independientes, todos ellos elegidos por las 2 universidades citadas.

la política de partidos se vería reflejada claramente en las votaciones por división efectuadas en el Senado, en las que una minoría solamente puede ser considerada como votos libres de las consignas partisanas<sup>28</sup>.

Todo ello tal vez haya contribuido a la sensación de inutilidad de la Cámara alta irlandesa, tanto más resaltada por el hecho de la creación, en 1973, junto al Senado irlandés, de un Consejo Nacional Económico y Social (National Economic and Social Council, NES), posibilidad ya prevista, por otro lado, en la propia Constitución<sup>29</sup>, al decir que el Parlamento puede proceder a crear o a reconocer la existencia de consejos profesionales o funcionales que representen aspectos de la vida económica y social del pueblo. La existencia del N. E. C. vendría así a demostrar que por lo que se refiere a Irlanda, el Senado no es elemento esencial en el sistema de representación de intereses particulares, en el que, al contrario, como dice T. Garvin, *informal, extra-parliamentary consultation of the relevant interests is far more important*.

De ahí que no deba sorprender el hecho de que, a lo largo de los años hayan sido elaboradas no menos de una docena de propuestas de reforma de la Cámara alta. Así en el año 2004, un Report on Seanad Reform, aunque apenas abordaba la cuestión de las funciones del Senado, a no ser una mayor intervención en el control de la legislación relativa a la Unión europea, proponía la abolición de los paneles profesionales y que 26 de los escaños senatoriales fueran cubiertos en elecciones directas. También sugería que el derecho electoral para elegir senadores no se limitara a las 2 universidades, es decir, a la universidad de Dublín y la National University of Ireland, sino que se extendiera al resto de los centros de la enseñanza superior. Finalmente proponía que el Primer Ministro hiciera uso de sus facultades de nombramiento de senadores para que en la Cámara alta estu-

<sup>28</sup> GARVIN, *op. cit.*, p. 41. *Por orden de independencia, Garvin cita a los «University members ... followed by the vocationally nominated members, the Oireachtas nominees and, lastly, the Taoiseach's nominees. A typical Senate possesses four or five completely uncommitted members».* En este mismo sentido, R. G. Sutton («A real Seanad», en *Studies*, 1953, pp. 169-75): «It is not surprising then that the election of the panel members is entirely dominated by party political considerations, or at any rate by the party considerations of the local authorities. The interests of the vocational bodies, which may form time to time transcend party political considerations, are entirely smothered». Y añade Sutton (p. 173): «What is wanted in the Seanad is a different sort of opinion and that cannot be obtained as long as the Seanad is elected by public representatives who are themselves chosen by popular voto.»

<sup>29</sup> Artículo 15, 3: «1.º The Oireachtas may provide for the establishment or recognition of functional or vocational councils representing branches of the social and economic life of the people. 2.º A law establishing or recognising any such council shall determine its rights, powers and duties, and its relation to the Oireachtas and to the Government». Está configurado como órgano consultivo del Taoiseach.

viera representada no solamente Irlanda del Norte, sino también los irlandeses que constituyen la llamada diáspora, así como grupos marginales.

Más recientemente, coincidiendo con la crisis económica irlandesa, junto con otras propuestas de reforma constitucional, hicieron su aparición diversas iniciativas, pidiendo la supresión pura y simple de la cámara alta, cuestión que, por implicar la modificación de la Constitución, debía ser sometida a referéndum. Como escribe E. Seijas<sup>30</sup>, el proceso de elaboración del proyecto de ley de abolición del Senado duró más de un año, a pesar de haber sido pactada una duración menor. El 5 de junio de 2013 fue aprobado por el ejecutivo, tramitándose a continuación en el parlamento hasta el 23 de julio. El contenido del proyecto de ley consistía en la introducción de un artículo nuevo, 19 A, a modo de disposición transitoria, fijando el día de la abolición de la cámara alta. Otros artículos del proyecto abordaban las consecuencias, en su caso, de la composición unicameral del parlamento. Celebrado el referéndum el 4 de octubre de 2013, el 51,7% de los votantes diría «No» a la desaparición del Senado.

### C. *El proyecto de Constitución italiana*

Finalizada la 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial, se produjeron diversos intentos de constituir Cámaras parlamentarias socio-económicas.

A pesar de su composición parcialmente corporativa, no nos referiremos a la llamada «Consulta Nazionale» por el carácter transitorio con el que fue creada y por su naturaleza meramente consultiva, como se infiere de su propia denominación oficial<sup>31</sup>.

En Italia, en junio de 1946, cuando la Asamblea constituyente comienza a elaborar la actual Constitución, después de la derrota del fascismo, algunos sectores procedieron a proponer la creación de un parlamento bicameral, en cuya Cámara alta estuvieran representados, en cuanto tales, los llamados intereses socio-económicos.

---

<sup>30</sup> El Senado irlandés ante un callejón sin salida tras el referéndum sobre la abolición del Senado de 4 de octubre de 2013, en *Revista catalana de dret públic, blocs general cat*, 14 de octubre de 2013. La pretendida supresión del Senado ha dado pie a una reacción contraria por parte de representantes de diversas fuerzas políticas. Vid. the Irish Times, 16.12.2011.

<sup>31</sup> Entre sus componentes, según un Decreto de la Lugartenencia, además de los partidos políticos, estaban representados los sindicatos, organizaciones culturales, profesiones liberales y ex-combatientes. Su carácter consultivo se reflejaba, asimismo, en el artículo 65 de su Reglamento en el que se decía que «el resultado de la votación en la Cámara es proclamado por el Presidente con esta fórmula: la Consulta es de opinión favorable, o bien, es de opinión contraria». Vid. Regolamento della Consulta Nazionale: <http://storia.camera.it/regolamenti/it-re>.

Sobre todo, el partido de la democracia cristiana apoyaba la idea de una segunda Cámara, elegida por sufragio universal como una «asamblea nacional de los intereses organizados, fundada prevalentemente sobre la representación elegida por las organizaciones profesionales existentes en las regiones».

Quizá las aportaciones más interesantes al respecto sean las que hizo el catedrático de Derecho constitucional C. Mortati, no sólo en la propia asamblea constituyente, sino también en algunos artículos publicados por aquel entonces, como escribe Mazzarella.

Como decía Mortati, las segundas Cámaras se explican: a) por la necesidad de poner un límite a eventuales excesos de una Cámara única; o bien b) por el intento de perfeccionar la representación intentando que ésta reproduzca toda la estructura del cuerpo social, reflejando de la manera más perfecta posible los distintos intereses.

Pues bien, en tanto que para conseguir el primer objetivo, es decir, tomar precauciones frente a los excesos de una Cámara única, no es absolutamente necesaria la segunda Cámara, pues hay técnicas que consiguen la misma meta con una Cámara única y varias lecturas, mayorías especiales, referéndum, veto, etc., el segundo de los objetivos citados sólo sería alcanzable, para Mortati, con la segunda Cámara.

Efectivamente, para el citado autor el tejido de una sociedad estaría constituido por varios tipos de agrupamientos fundamentales, que además del agrupamiento «familiar», dice, surgirían espontáneamente y que son:

- los agrupamientos que surgen de las relaciones con el suelo que se habita;
- los agrupamientos que surgen de las relaciones con la actividad laboral;
- los agrupamientos que surgen de las relaciones con las aspiraciones políticas que se persiguen.

En este sentido, mientras que la representación política, organizada por los partidos, se haría eco sólo de la última de las dimensiones a las que acabo de referirme, las otras dimensiones, la territorial y la corporativa, requerirían otro tipo de expresión, que necesitaría de una segunda Cámara. Bien entendido que para Mortati esa representación no debería quedar configurada simplemente a base de «yuxtaponer» la representación territorial junto a la de los grupos socio-económicos, sino que la solución debería venir por medio de componer la representación regional según un criterio socio-económico, «orgánico», añadía él.

Por supuesto que era consciente de la dificultad de esa tarea, es decir, de reunir en una misma Cámara, la doble representación territorial y socio-económica sin renunciar a la elección directa y sin introducir una distinción entre

representantes del territorio y representantes de las organizaciones económico-sociales.

Como expuso Mortati en la sesión celebrada el 3 de septiembre de 1946, en la Asamblea constituyente italiana, al debatir el artículo 58 del proyecto de Constitución, además de la forma que se basa en el concepto territorial y de aquella otra que se basa en el principio de las categorías, se podría pensar en otra que combinase uno y otro sistema. La combinación podría ser obtenida yuxtaponiendo la representación de categoría a la territorial, de tal modo que hubiese un porcentaje de representantes de las regiones y de los municipios sobre la base territorial y otro porcentaje sobre la base de las categorías<sup>32</sup>.

A favor del Senado corporativo también se manifestó el profesor Ambrosini, el cual llegó a afirmar que, si debe haber un Senado, es preciso que no esté colocado en una posición de neta inferioridad frente a la Cámara de diputados, ni debe estar constituido sobre la base del mismo sistema de la Cámara baja, «occorre che nasca vitale»<sup>33</sup>.

En contra de la Cámara corporativa se opusieron argumentos en el sentido de que se pretendía reconstruir una especie de Cámara de las Corporaciones. Además, decía, por ejemplo, Nobile que incluso en la Asamblea constituyente estaban presentes no solamente políticos profesionales, sino también representantes de los obreros, ingenieros, empresarios, etc.<sup>34</sup>.

Contra la objeción de Nobile respondía Mortati que, si lo que decía aquel en el sentido de que ya en la Cámara baja estaban representadas todas las profesiones, habría que admitir también que en dicha Cámara estaban representadas ya las regiones, por el sólo hecho de que los diputados provienen de las diversas partes de Italia<sup>35</sup>.

A la postre, como es sabido, la Constitución italiana no recogería expresamente la representación parlamentaria de los grupos socio-económicos, al decir

---

<sup>32</sup> «L'integrazione potrebbe essere piú soddisfacente se si fondessero le due rappresentanze e si ripartisse il numero dei seggi della seconda Camera fra le regioni (e si vedrà in un secondo tempo se la rappresentanza debba essere proporzionale o raggiunta in altra forma). Attribuito un numero di seggi alle varie regioni, l'elezione nel seno di ciascuna avverrebbe sulla base delle categorie, con un risultato piú organico.» Vid. <http://www.nascitacostituzione.it/03p2/01t1/s1/058/art058-002.htm>.

<sup>33</sup> Vid. <http://www.nascitacostituzione.it/03p2/01t1/sl/058/art058-004.htm>.

<sup>34</sup> Vid. <http://www.nascitacostituzione.it/03p2/01t1/s1/058/art058-004.htm>.

<sup>35</sup> Y añadía MORTATI: «Evidentemente il ragionamento che occorre fare é un altro: nella seconda Camera non si vuole una rappresentanza istituzionale organica, per la quale i rappresentanti delle diverse categorie sociali e regionali abbiano un loro peso e una loro efficienza politica predeterminata».

Vid. <http://www.nascitacostituzione.it/03p2/01t1/s1/058/art058-006.htm>.

su artículo 58: «los senadores son elegidos por sufragio universal y directo por los electores que hayan cumplido los 25 años de edad.

Pueden ser elegidos senadores los lectores que hayan cumplido los cuarenta años de edad».

#### *D. Los proyectos de Constitución francesa*

Con ocasión de la elaboración, en 1945, del primer proyecto de Constitución francesa posterior a la liberación de Francia, se intentó hacer del Consejo Económico y Social una verdadera Cámara parlamentaria. El M. R. P. (Mouvement républicain populaire) proponía una Cámara elegida a partes iguales por: colectividades locales, sindicatos, organizaciones económicas y asociaciones familiares. Los partidos de izquierda, S. F. I. O. y P. C., estuvieron en contra, basándose en la soberanía popular que, decían, debería ser ejercida exclusivamente por la asamblea elegida por sufragio universal<sup>36</sup>.

Como quiera que sea, aquel primer proyecto constitucional fue, como es sabido, rechazado en Referéndum. Poco más tarde, en el segundo de los dos famosos discursos pronunciados en la localidad de Bayeux, el 16 de junio de 1946, Ch. de Gaulle, entre otras cosas, resumió el contenido esencial de las instituciones que tenía intención de proponer a los franceses. Entre ellas figuraba la de un Senado, llamado Consejo de la República, subordinado a la Cámara baja, con una composición corporativa, en el que habría representantes de las organizaciones económicas, familiares y de los entes locales «con el fin de que se hiciera oír en el interior mismo del Estado la voz de las grandes actividades del país»<sup>37</sup>.

Como es sabido, en abril de 1969 se celebró en Francia un Referéndum, de acuerdo con el discutible procedimiento de reforma constitucional, previsto en el artículo 11 de la Constitución de la V República<sup>38</sup>.

En dicho proyecto de reforma se planteaban a grandes rasgos dos cuestiones.

La primera se refería a la constitucionalización de las regiones, lo que, dicho sea de paso, resultaba de interés para el tema que nos ocupa, dado que se preveía

---

<sup>36</sup> Vid. LUCHAIRE F. y COGNAC G., *La Constitution de la République Française*, París, 1987, volumen 1, pp. 1-29.

<sup>37</sup> Vid. Asssemblée-Nationale. Fr. Général de Gaulle, Discours prononcé a Bayeux le 16 juin, 1946.

<sup>38</sup> Sobre la utilización del artículo 11 para revisar la Constitución, vid. LUCHAIRE F. y COGNAC G., *op.cit.*, pp. 274-279.

que en la composición de los consejos regionales entraran 2/5 partes de los consejeros socioprofesionales.

Pero, sobre todo, el proyecto de reforma contemplaba una Cámara alta, resultado de la fusión del Senado y del Consejo Económico y Social, en la línea de lo ya anunciado 23 años antes en Bayeux. Junto a los senadores representantes de las colectividades territoriales de la metrópoli y los representantes de los franceses residentes en el extranjero, habría 146 senadores representantes de las actividades económicas, sociales y culturales, designadas por los organismos representativos: 42, de los asalariados del sector privado y del sector público; 30 agricultores; 36 de las empresas industriales, marítimas y artesanales; 10 de las familias; 8 de las profesiones liberales; 8 de la enseñanza superior y de la investigación; 12 de las actividades sociales y culturales.

El artículo 65 del proyecto recoge las condiciones de designación de los senadores que representarían las actividades económicas, sociales y culturales.

Por otra parte, un decreto de Consejo de Ministros debería establecer la lista de las organizaciones que cumplieran dichas condiciones.

Como es sabido, el referéndum, celebrado el 2 de mayo de 1969, tuvo un resultado negativo para el proyecto de reforma constitucional, con 12.007.102 de votos en contra y 10.901.753 de votos a favor<sup>39</sup>.

### *E. El Senado de Baviera*

El Senado de Baviera era una de las Cámaras parlamentarias donde estaban presentes los intereses corporativos. Estaba regulado en la Constitución bávara de 1946, artículos 34-42, que conformaban el capítulo 3.º del título 1.º de la Constitución<sup>40</sup>; además de la ley del Senado bávaro, de 1947, reformada 2 veces, siendo finalmente derogada.

---

<sup>39</sup> Vid. Journal officiel du 3 mai 1969, p. 4445. Recueil, p. 55. Llama la atención el contenido del artículo 66 del proyecto: «Un décret en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat établit la liste des organisations remplissant les conditions fixées à l'article 65 et détermine le nombre des sénateurs que les organisations et institutions visées audit article sont appelées à désigner.

Il détermine la procédure applicable à la désignation de ces sénateurs et précise notamment les conditions dans lesquelles les organisations et institutions sont appelées à les choisir en commun lorsque le nombre des sièges à pourvoir est inférieur à celui des organismes appelés à procéder aux désignations. Ce décret fixe également la composition d'une commission qui sera chargée de recevoir et de recenser les désignations.»

<sup>40</sup> La Constitución de Baviera sería reformada en 9 ocasiones: en 1968, 1970, 1973 (2 veces), 1984, 1995 y 1998 (2 veces). Sobre su elaboración vid. NAWIASKY-LEUSSER, *Die Verfassung*

El artículo 34 de la Constitución define el Senado como la representación de las corporaciones sociales, económicas, culturales y municipales del Land<sup>41</sup>. Su composición era la siguiente:

- 11 representantes de la economía agraria y forestal;
- 5 representantes de la industria y del comercio;
- 5 representantes de los artesanos;
- 11 representantes de los sindicatos;
- 4 representantes de las profesiones liberales;
- 5 representantes de las cooperativas;
- 5 representantes de las comunidades religiosas;
- 5 representantes de las organizaciones de beneficencia;
- 3 representantes de las universidades y las academias;
- 6 representantes de los municipios y de las agrupaciones municipales<sup>42</sup>.

Todos ellos eran, según la Constitución, elegidos por las corporaciones correspondientes de acuerdo con principios democráticos. Tan sólo respecto a las comunidades religiosas decía la Constitución que sus representantes eran «designados» por éstas, es decir, no «elegidos»<sup>43</sup>.

---

*des Freistaates Bayern*, München, 1948, especialmente pp. 23-27. La Constitución consta de un preámbulo y 4 títulos, además de varias disposiciones transitorias y finales.

Existe un estudio muy completo sobre la evolución constitucional de Baviera, a partir de 1989, obra de CH. PESTALOZZA, *Aus dem Bayerischen Verfassungsleben 1989 bis 2002* en «Jahrbuch des öffentlichen Rechts», volumen 51, 2003, pp. 121-192.

<sup>41</sup> «Der Senat ist die Vertretung der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und gemeindlichen Körperschaften des Landes».

<sup>42</sup> «Der Senat besteht aus 60 Mitgliedern. Er setzt sich wie folgt zusammen:

- 1. aus 11 Vertretern der Land- und Forstwirtschaft;
- 2. aus 5 Vertretern der Industrie und des Handels;
- 3. aus 5 Vertretern des Handwerks;
- 4. aus 11 Vertretern der Gewerkschaften;
- 5. aus 4 Vertretern der freien Berufe;
- 6. aus 5 Vertretern der Genossenschaften;
- 7. aus 5 Vertretern der Religionsgemeinschaften;
- 8. aus 5 Vertretern der Wohltätigkeitsorganisationen;
- 9. aus 3 Vertretern der Hochschulen und Akademien;
- 10. aus 6 Vertretern der Gemeinden und Gemeindeverbände.»

<sup>43</sup> Artículo 36: «Die Senatoren werden von den zuständigen Körperschaften des öffentlichen oder privaten Rechts nach demokratischen Grundsätzen gewählt; die Vertreter der Religionsgemeinschaften werden von diesen bestimmt.»

Como dice Küchenhoff, dado que los grupos representados en el Senado están organizados de distinta manera, fue preciso prever varios modos de nombramiento para cada uno de aquéllos. En principio cabe hacer la siguiente distinción:

- a) Una parte de los senadores es elegida a través de gremios ya existentes y que, por tanto, desarrollan también otras tareas;
- b) Otros senadores —los representantes de las profesiones liberales, de las organizaciones benéficas y de las universidades y academias— son elegidos por corporaciones que se constituyen tan sólo a los efectos de la elección senatorial<sup>44</sup>.

Como dice G. Küchenhoff, en tanto que el artículo 13.1 de la Constitución bávara dice que los diputados del Landtag son representantes del pueblo, en el artículo 34 se habla de una representación de las corporaciones sociales, económicas, culturales y municipales del Land.

Sin embargo, ello no significaría que el Senado tendría que representar a dichas corporaciones y sus intereses, «sino más bien que esas corporaciones representan, en el Senado, al pueblo en su composición social, económica, cultural y municipal»<sup>45</sup>.

Como dice Wolfe<sup>46</sup>, el método de la elección de los senadores plantea la cuestión de la naturaleza de la democracia representativa. Es decir, dado que el número exacto de senadores de cada grupo está establecido en la Constitución, cabría preguntarse si se puede hablar de una Cámara parlamentaria elegida de acuerdo con los principios de unas elecciones libres y competidas.

Para el citado autor la respuesta debe ser afirmativa en la medida en que dentro de cada grupo se aplican procedimientos democráticos en la elección de sus representantes, tal y como se establecía, en desarrollo de la Constitución, en la Ley del Senado<sup>47</sup>.

Eran elegibles los ciudadanos mayores de 40 años, por un período de 6 años, si bien cada 2 años el Senado era renovado por tercios.

Sólo podían ser candidatos los ciudadanos que hubiesen cumplido 40 años, y se hubiesen destacado por su sentido de «la justicia, por sus conocimientos y por su experiencia». Los senadores eran reelegibles.

---

<sup>44</sup> G. KÜCHENHOFF, *Die Rechtsstellung des Bayerischen Senats*, en «Die Öffentliche Verwaltung», 1967/3, p. 79.

<sup>45</sup> NAWIASKY, LEUSSER, SCHWEIGER, ZACHER, *Die Verfassung des Freistaates Bayern*, segunda edición, München, 1961, comentario al artículo 34.

<sup>46</sup> *Op.cit.* pp. 331 y 332.

<sup>47</sup> Gesetz Nr. 74. Über den Senat, 30 de julio de 1947, artículos 5-9. Dicha Ley fue reformada en diversas ocasiones.

Según la Ley del Senado (artículo 11), en la lista de candidatos deberían incluirse mujeres «según el número y el significado» de las mismas dentro de las organizaciones respectivas. Por cierto que la «preocupación» por la presencia femenina se refleja también en el reglamento del Senado bávaro. En efecto, su artículo 15.1 relativo a la Junta de portavoces (Hauptausschuss) se dice que la misma estará compuesta por el Presidente, 2 Vicepresidentes y 10 Senadores como representantes de los grupos. Pero se añade que podrá completarse dicha composición con una senadora en el caso de que en la composición citada no figurase ninguna mujer.

Correspondía al Ministerio del Interior decidir sobre las dudas que surgieran en cuanto a la elegibilidad de una organización para formar parte del Senado, correspondiendo al Tribunal Constitucional decidir sobre los recursos que se plantearan, en su caso, contra las decisiones ministeriales<sup>48</sup>.

La propia Constitución bávara, desarrollada por la Ley del Senado, establece las funciones de la Cámara. Así, dice que el Senado puede presentar, directamente, o a través del Gobierno, propuestas y proposiciones de Ley ante el Landtag, estando el ejecutivo obligado a trasladarlas a la Cámara baja<sup>49</sup>.

Por otra parte, el Senado estaba obligado a manifestar su parecer sobre los proyectos de Ley, siempre que lo pidiera el Gobierno. El ejecutivo está obligado a hacerlo en los supuestos de «asuntos relevantes», y en concreto, debe hacerlo en la Ley del presupuesto, en las leyes de reforma constitucional y en aquellas leyes que deban ser sometidas a decisión popular<sup>50</sup>.

Las leyes que hubiesen sido aprobadas por el Landtag, deben ser puestas en conocimiento del Senado antes de su publicación. En caso de que el Senado quisiera poner reparos a una Ley ya aprobada por el Landtag, dispone de un mes para hacerlo, a no ser que el Landtag declarara la urgencia, en cuyo caso el plazo sería tan sólo de una semana<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> Ley del Senado, artículo 15.3.

<sup>49</sup> Artículo 39: «Der Senat kann Anträge und Gesetzesvorlagen unmittelbar oder durch die Staatsregierung an den Landtag bringen. Die Staatsregierung hat die Anträge und Vorlagen des Senats ungesäumt dem Landtag vorzulegen.»

<sup>50</sup> Artículo 40: «Der Senat ist dazu berufen, zu den Gesetzesvorlagen der Staatsregierung auf deren Ersuchen gutachtlich Stellung zu nehmen. Die Staatsregierung soll diese Stellungnahme bei allen wichtigen Angelegenheiten einholen; sie muss es tun bei dem Gesetz über den Staatshaushalt, bei verfassungsändernden Gesetzen und bei solchen Gesetzen, die dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden sollen.»

<sup>51</sup> Artículo 41: «(1) Die vom Landtag beschlossenen Gesetze sind dem Senat noch vor der Veröffentlichung zur Kenntnisnahme vorzulegen.

(2) Der Senat kann gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz innerhalb eines Monats begründete Einwendungen erheben und sie dem Landtag zuleiten. Hat der Landtag ein Gesetz

Aunque no se refiere solamente a un Senado, hay que interpretar que el derecho de petición, contemplado con carácter general en el artículo 115, puede ser ejercido por los ciudadanos también ante la Cámara senatorial<sup>52</sup>.

En otro orden de cosas, antes de que, en su caso, el Tribunal Constitucional de Baviera declarara la inconstitucionalidad de una Ley, por vulneración de un derecho fundamental, debe darse oportunidad al Senado de manifestarse al respecto<sup>53</sup>.

Lo que ocurre es que la actuación del Senado fue objeto de fuertes y frecuentes críticas.

Así, se ha hablado de su inactividad y de que no utilizó las posibilidades que le ofrecía la Constitución, lo que habría finalizado por originar en la opinión pública bávara una actitud negativa respecto de la utilidad del Senado; ello sería tanto más grave, cuanto que esa actitud despectiva habría sido compartida incluso por sectores socio-económicos representados en la Cámara.

En 1997 el Partido Ecologista Democrático presentó una iniciativa legislativa con el título de «Schlanker Staat ohne Senat» («Estado más delgado sin Senado») con objeto de suprimir la Cámara socio-económica. A esta iniciativa se añadieron otros partidos políticos. En su motivación, se decía que el Senado suponía una representación estamental impropia de los tiempos y que su composición no respondía a las actuales relaciones sociales. Por otra parte, se añadía que, teniendo en cuenta los esfuerzos que se estaban llevando a cabo en orden de la reducción del gasto público, había llegado el momento de suprimir el Senado.

La iniciativa alcanzó 927.000 firmas, lo que era suficiente para la convocatoria del correspondiente referéndum.

Por su parte, el propio Senado, reaccionó y propuso al Landtag que presentara, a su vez, al pueblo un proyecto de Ley (Gesetzentwurf) para la reforma de la cámara alta.

En dicho texto, aunque proclamaba, en líneas generales, la aportación positiva del Senado a las instituciones bávaras, admitía que las relaciones sociales se habían transformado desde la entrada en vigor de la Constitución en 1946, por lo que era necesario que ello se reflejara mediante una reforma constitucional.

---

für dringlich erklärt, so beschränkt sich diese Frist auf eine Woche. Der Landtag beschliesst darüber, ob er den Einwendungen Rechnung tragen will.»

<sup>52</sup> Artículo 115: «Alle Bewohner Bayerns haben das Recht, sich schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Behörden oder an den Landtag zu wenden.»

<sup>53</sup> La Ley del Tribunal Constitucional de Baviera de 10 de mayo de 1990 sustituyó a una anterior de 26 de octubre de 1962. Vid. PESTOLAZZA, *op. cit.*, pp. 164-171.

Así, se argumentaba que una serie de organizaciones sociales habían aumentado en peso e interés. De ahí que, aunque en el proyecto de reforma constitucional correspondiente se mantenía el número total de 60 senadores, variarían las organizaciones socio-económicas de las que estos procederían, quedando de la siguiente manera:

- 1) 7 representantes de la economía agraria y forestal, así como de la jardinería;
- 2) 4 representantes de la industria y el comercio;
- 3) 4 representantes de la artesanía;
- 4) 7 representantes de los sindicatos;
- 5) 3 representantes de las profesiones liberales;
- 6) 3 representantes de las cooperativas;
- 7) 5 representantes de las comunidades religiosas;
- 8) 5 representantes de las organizaciones benéficas;
- 9) 3 representantes de los centros universitarios y las academias;
- 10) 6 representantes de los municipios y las agrupaciones municipales;
- 11) 1 representante de las personas con minusvalías;
- 12) 2 representantes de las organizaciones femeninas;
- 13) 1 representante de las organizaciones familiares;
- 14) 2 representantes de la Juventud;
- 15) 1 representante de las organizaciones de socorro;
- 16) 2 representantes de los defensores del medio ambiente y la naturaleza;
- 17) 3 representantes de la cultura y las tradiciones autóctonas;
- 18) 1 representante del deporte<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> En Bayerischer Landtag, Drucksache, 13/9097, 06.10.97, artículo 35 del proyecto de reforma constitucional relativo al Senado bávaro.

- 1) aus 7 Vertretern der Land- und Forstwirtschaft sowie des Gartenbaus;
- 2) aus 4 Vertretern der Industrie und des Handels;
- 3) aus 4 Vertretern des Handwerks;
- 4) aus 7 Vertretern der Gewerkschaften;
- 5) aus 3 Vertretern der freien Berufe;
- 6) aus 3 Vertretern der Genossenschaften;
- 7) aus 5 Vertretern der Religionsgemeinschaften;
- 8) aus 5 Vertretern der Wohltätigkeitsorganisationen;
- 9) aus 3 Vertretern der Hochschulen und Akademien;
- 10) aus 6 Vertretern der Gemeinden und Gemeindeverbände;
- 11) aus 1 Vertreter der Behinderten;
- 12) aus 2 Vertretern der Frauenorganisationen;
- 13) aus 1 Vertreter der Familienverbände;
- 14) aus 2 Vertretern der Jugend;

En otro de los artículos del proyecto de reforma senatorial se decía que había que buscar una participación igualitaria de mujeres y hombres<sup>55</sup>.

Sometidos a referéndum el 8 de febrero de 1998, por un lado el texto de la iniciativa ecologista, y por otro lado la proposición de la Unión Cristiano-Social (CSU), que, como hemos visto, proponía una reforma en la composición del Senado, se obtuvieron los siguientes resultados: participó el 39,9% de las personas con derecho a voto (3526157 de los votos emitidos, de un total de 8831738 personas con derecho a voto). 2412904 votos (69,2% de los votos válidos) optaron por la supresión del Senado.

A favor del texto de reforma constitucional propuesto por la Unión Cristiano-Social se alcanzó el 23,6% de los votos válidos. El 7,1% fueron votos contra ambos textos. En consecuencia, fueron derogados los artículos reguladores del Senado, con efectos del 1 de enero del 2000.

Previamente, el Tribunal Constitucional de Baviera había tenido que emanar una discutida y discutible sentencia, calificada por algún autor de «salomónica»<sup>56</sup>, en la medida en que, por un lado, resolvió que el Senado bávaro sería suprimido, pero que, por otro lado, habría que tomar medidas para evitar los excesos en los supuestos de reforma constitucional mediante referéndum.

#### *F. El Consejo Estatal esloveno*

Precisamente, tomando como modelo el Senado bávaro<sup>57</sup>, fue creado el Consejo estatal esloveno<sup>58</sup>.

El Consejo estatal (Drzavni svet) está previsto en los artículos 96-101 de la Constitución de 1991, que lo define como la representación de los titulares de los intereses sociales, económicos, profesionales y locales.

15) aus 1 Vertreter der Hilfsorganisationen;

16) aus 2 Vertretern des Umwelt— und Naturschutzes;

17) aus 3 Vertretern der Kultur— und der Heimatpflege;

18) aus 1 Vertreter des Sports.

<sup>55</sup> Artículo 35: «auf eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Mannern ist hinzuwirken».

<sup>56</sup> J. Lege: «Die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, mag, politisch betrachtet, salomonisch erscheinen: Der Bayerische Senat bleibt abgeschafft, aber Exzessen der verfassungsändernden Volksgesetzgebung wird vorgebeugt.» Vid. *Verfassungsänderung oder Verfassungsinterpretation?* En «Die Öffentliche Verwaltung», Abril, 2000, pp. 283 ss.

<sup>57</sup> Vid. I. Kristan, *Verfassungsentwicklung und Verfassungsordnung Slowenien*, www.zaoerv.de, Max-Plank-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1993, p. 343.

<sup>58</sup> «... ist nach dem Vorbild des Senats des Freistaates Bayern geformt worden.»

Lo que ocurre es que no sólo existen diferencias con el Senado bávaro en cuanto a su composición y funciones, sino que, sobre todo, en tanto que el Senado bávaro formaba parte del Parlamento del Land, la cuestión no está tan clara en el supuesto del Consejo esloveno.

Por su parte, la constitución, ciertamente, no los recoge formando parte de un parlamento bicameral, sino que los regula, en sendas secciones a y b, en un título IV que contempla todos los órganos del Estado.

En ese sentido, el citado profesor Kristan —que, además fue el primer presidente del Consejo estatal— escribe a este respecto que «el constituyente se inclinó finalmente por un sistema monocameral<sup>59</sup> compuesto exclusivamente por una Asamblea estatal (Drzavni zbor) en la que los parlamentarios representan a todos los eslovenos, pues los partidos pensaban más bien en una cámara territorial. Es cierto que la cámara de representación territorial tampoco prosperó, al proclamar la Constitución la indivisibilidad y la integridad territorial del Estado, lo que, al decir del citado I. Kristan, impedía la federalización o la regionalización de Eslovenia<sup>60</sup>.

La cuestión del número de cámaras, con todo, no parece estar clara. No da la impresión de que, como dice Kristan, se pueda afirmar que el Consejo estatal sea un mero órgano consultivo. La Constitución no lo dice. Por otra parte, reúne, en términos consultivos comparativos, más competencias que algunas cámaras parlamentarias existentes en otros países. Además, existe desde 1992 un Consejo económico social esloveno (Ekonomsko Socialni Svet), con una composición similar y una función consultiva.

Por lo demás, el Consejo estatal forma parte de la Asociación de Senados Europeos (AES), entre cuyos objetivos figura la promoción del bicameralismo<sup>61</sup>.

Como quiera que sea, se trate o no de un órgano parlamentario, de lo que no cabe duda es de que es una cámara en la que están representados los intereses sociales, económicos y profesionales, además de los locales.

Forman parte del Consejo estatal:

cuatro representantes de los patronos;

cuatro representantes de los trabajadores;

---

<sup>59</sup> *Op cit*: «... hat der Verfassungsgeber, sich letztlich für ein Einkammersystem entschieden».

<sup>60</sup> Independientemente de que se consagraran garantías para las minorías húngara e italiana.

<sup>61</sup> El Consejo estatal esloveno asistió recientemente a la última reunión de la AES, celebrada en Londres en junio del 2013. Por otra parte, el Senado ruso, continuando esa línea de reconocimiento internacional del Consejo estatal esloveno, informaba el 31 de julio de 2013: «верхние палаты парламентов России и Словении подписали соглашение о сотрудничестве».

cuatro representantes de los campesinos, los artesanos y las profesiones liberales;

seis representantes de los trabajadores de las actividades no económicas;

veintidós representantes de los intereses locales<sup>62</sup>.

La Constitución eslovena se refiere escuetamente a la composición y apenas si habla del método de elección de los consejeros estatales. Ello está contemplado sobre todo en la Ley reguladora del Consejo que, como prescribe la Constitución, fue aprobada por una mayoría de 2/3 de los diputados, además de las normativas aprobadas en los respectivos organismos.

La duración del mandato es de 5 años, siendo elegidos los consejeros en elecciones indirectas dentro de cada grupo de interés; y en los 22 distritos locales son elegidos por quienes tienen residencia permanente en alguno de los distritos.

Las elecciones son convocadas por el presidente de la Asamblea estatal no antes de 135 días y no más tarde de 75 antes de que finalice el mandato de 5 años. Está prevista la posibilidad de la celebración de elecciones parciales.

Los consejeros no representan al pueblo esloveno en su conjunto, sino a los respectivos intereses. De ahí que, de un lado, la elección de los 18 consejeros representantes de los intereses no locales, tenga lugar por medio de electores elegidos por las respectivas organizaciones de acuerdo con sus propias reglas procedimentales, a razón de:

4 representantes de los patronos, elegidos por las cámaras de comercio e industria y las asociaciones patronales;

4 representantes de los trabajadores, elegidos por los sindicatos;

2 representantes de los campesinos, elegidos por las respectivas organizaciones profesionales;

1 representante de los artesanos;

1 representante de las organizaciones de profesiones liberales;

1 representante de las universidades y centros de enseñanza superior;

1 representante de los profesionales de la enseñanza no universitaria;

1 representante de los investigadores;

---

<sup>62</sup> Državni svet je zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov.

Državni svet ima 40 članov. Sestavljajo ga:

— štiri predstavniki delodajalcev;

— štiri predstavniki delojemalcev;

— štiri predstavniki kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev;

— šest predstavnikov negospodarskih dejavnosti;

— dvaindvajset predstavnikov lokalnih interesov.

- 1 representante de la cultura y el deporte;
- 1 representante de la atención sanitaria;
- 1 representante de los servicios sociales.

Por otro lado, los entes locales eligen 22 consejeros estatales, 1 por cada distrito, de acuerdo con un procedimiento no carente de complejidad, en el que los partidos juegan un cierto papel —difícilmente evitable— a través de las corporaciones locales.

Las competencias del Consejo estatal están recogidas sobre todo en el art. 97 de la Constitución, reformado en mayo de 2013:

Iniciativa legislativa en la Asamblea estatal puede expresar ante la Asamblea estatal sus opiniones sobre materias de la competencia de dicha Asamblea. De acuerdo con el Reglamento de funcionamiento de la cámara, su presidente hará llegar al Consejo de Estado las decisiones al respecto tomadas por los diputados.

Ejerce un veto suspensivo sobre leyes aprobadas por la Asamblea, antes de su promulgación, dentro de los 7 días siguientes a su aprobación.

Puede pedir la creación de una comisión de investigación, de acuerdo con el artículo 93 de La Constitución.

Aunque nada dice el art 96, de acuerdo con la Ley del Tribunal Constitucional, puede pedir la verificación de la constitucionalidad o la legalidad de disposiciones de carácter general.

También, al igual que otros órganos que tienen iniciativa legislativa, puede pedir a la Asamblea que lleve a cabo la interpretación auténtica de una ley.

Además, si lo exige la Asamblea estatal, el Consejo estatal manifestará su opinión sobre cuestiones concretas.

En otro orden de cosas, el Consejo estatal adopta decisiones siempre y cuando estén presentes la mayoría de los consejeros. Las decisiones se adoptan por la mayoría de los presentes.

Los consejeros no pueden ser al mismo tiempo diputados de la Asamblea estatal, si bien disfrutan de inviolabilidad, siendo la decisión sobre esta adoptada por el propio Consejo estatal.

Los consejeros no tienen dedicación exclusiva y pueden prestar sus servicios en los respectivos grupos de interés. Reciben aproximadamente el 30% de los emolumentos de los diputados. Las sesiones tanto del Consejo como de los grupos son públicas.

El presidente es elegido por un mandato de 2,5 años, renovable.

Las sesiones ordinarias se celebran una vez al mes, pudiendo celebrarse sesiones extraordinarias.

Además del pleno, funcionan las siguientes comisiones:

Mandatos e inmunidad; cuestiones de organización estatal; asuntos internacionales y europeos; economía, comercio y finanzas; cultura, ciencia, educación y deporte; seguridad social, trabajo, sanidad e invalidez; autogobierno local y desarrollo regional; agricultura, bosques y alimentación<sup>63</sup>.

## 2. LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA DE LOS INTERESES SOCIO-ECONÓMICOS EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES MARXISTAS-LENINISTAS

### A. *La primera Constitución ruso-soviética*

Tras el triunfo de la Revolución bolchevique, y disuelta violentamente la Asamblea constituyente inmediatamente tras su elección, el Comité Central Ejecutivo de Rusia (VTSIK, en ruso *Vsesoyuzniy Tsentralniy Iсполnitel'niy Komitet*) decidió elaborar en 1918 un texto constitucional, para lo cual creó una comisión con la siguiente composición: 5 miembros elegidos por el mismo VTSIK y 1 representante por cada uno de los Ministerios de Interior, Justicia, Hacienda, Asuntos Nacionales, Asuntos Militares y Soviet Superior de la Economía Popular (VSNJ, en ruso *Vissbiy soviet narodnogo joziaystva*).

Por lo demás, el Presidium del VTSIK decidió que la composición de la comisión reflejara la presencia de los distintos grupos parlamentarios del mencionado Comité Central. Como es sabido, tras la Revolución de Octubre y la toma del poder por los bolcheviques, otros partidos políticos estuvieron presentes durante algún tiempo tanto en el Consejo de los Comisarios del Pueblo, como en el VTSIK y en el Congreso de los Soviets. Así, en la segunda convocatoria del VTSIK había 62 bolcheviques, 29 social-revolucionarios de izquierda, 6 mencheviques-internacionalistas, 3 socialistas ucranianos y 1 social-revolucionario-maximalista. Por otro lado, desde diciembre de 1917 hasta marzo de 1918 los

---

<sup>63</sup> Por necesidades del idioma, apenas he utilizado el texto original de la Constitución eslovena, Eslovenia: ustava republike slovenije [http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file\\_id=184205](http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=184205). He recurrido fundamentalmente a las versiones rusa: [http://concour.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/slovenia/sloven-r.htm](http://concour.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/slovenia/sloven-r.htm) y alemana ([www.us-rs.sl/media/vollstandiges.text.der.verfassung.pdf](http://www.us-rs.sl/media/vollstandiges.text.der.verfassung.pdf)). Existe un amplio resumen en lengua inglesa del Consejo estatal ([www.d.s.-rs.](http://www.d.s.-rs.)) Apenas hemos podido encontrar bibliografía en español sobre el Consejo Estatal esloveno. Hay una breve nota con traducción de la Constitución eslovena del inglés al castellano. Vid. MARÍA ISABEL ÁLVAREZ VÉLEZ y FUENCISLA ALCÓN YUSTAS, «Revista de las Cortes Generales», n.º 66, 2005.

social-revolucionarios de izquierda formaron incluso parte del Gobierno (*Consejo de los Comisarios del Pueblo*, que así se llamaba el Gobierno).

En la tercera convocatoria del VTSIK, además de 160 bolcheviques había 125 social-revolucionarios de izquierda, 2 mencheviques internacionalistas, 3 anarquistas-comunistas y otros<sup>64</sup>.

Por los bolcheviques, que constituían la mayoría, formarían parte de la comisión constitucional M. N. Pokrovskiy, I. V. Stalin e Y. M. Sverdlov; por parte de los social-revolucionarios de izquierda, Maguerovskiy y Shreyder; por los maximalistas, Bérnikov (con voz pero sin voto). Por parte de los ministerios citados, figuraban en la comisión: V. A. Avanésov, M. A. Réysner, D. P. Bogolérov, E. M. Sklianskiy, N. I. Bujarin y M. I. Latsis. Fue designado presidente Y. M. Sverdlov y vicepresidente, M. N. Pokrovskiy.

Comenzaron las sesiones a principios de abril y se decidió que la comisión constitucional emitiera un informe semanal sobre la marcha de los trabajos. Se crearon 3 subcomisiones, a las que se encomendó la redacción de otros tantos capítulos de la Constitución. Se encargó a Stalin y a Réysner la preparación de sendas ponencias sobre los principios fundamentales de la Federación Rusa.

Además del texto elaborado por los maximalistas y, más en concreto, por A. I. Bérnikov, fueron debatidos dos proyectos, uno preparado por Stalin, y otro por Réysner. Stalin defendió su ponencia criticando el proyecto de Réysner, siendo aprobado el texto estaliniano por 5 votos contra 3 que obtuvo el proyecto de su oponente.

Dada la clara mayoría que tenían los bolcheviques, no les fue difícil rechazar las propuestas de los social-revolucionarios de izquierda relativas a la organización de los Soviets locales, así como la pretensión de suprimir el Consejo de Comisarios del Pueblo (Sovnarkom), con el propósito de transferir sus funciones al propio VTSIK.

Conviene recordar que, paralelamente a las sesiones de la comisión, el Comisariado Popular de la Justicia, que encabezaba P. I. Stuchka, desarrolló sus propios trabajos sobre el proyecto constitucional, en los que jugaría un importante papel el jurista G. S. Gurvich.

<sup>64</sup> Vid. Y. S. KUKUSHKIN y O. I. CHISTIÁKOV, *Ocherk istorii sovietskoy konstitutsii*, Moscú, 1987, segunda edición complementada, p. 35. Conviene recordar que hasta 1936 las Constituciones soviéticas guardaban silencio a propósito del lugar que ocupaba el Partido Comunista en el sistema político soviético, es decir, que ni la Constitución de 1918, ni la de 1924, ni las Constituciones republicanas hablaban del Partido Comunista ni, por supuesto, de otros partidos.

Tras ser elevado el texto aprobado por la comisión al 5.º Congreso de los Soviets de toda Rusia, éste procedería a la aprobación definitiva de la Constitución con fecha 19 de julio de 1918<sup>65</sup>.

Nos gustaría en particular llamar la atención sobre las propuestas que, en el transcurso de la elaboración del texto, fueron hechas en el sentido de plantear-siguiendo, según puso de relieve el miembro de la comisión G. S. Gurvich, las teorías de León Duguit<sup>66</sup> —la presencia de los grupos socio-económicos en las incipientes instituciones soviéticas, lo que, sin duda, sorprenderá a no pocos observadores.

Por ejemplo, es interesante resaltar que el bolchevique M. A. Réysner manifestó su opinión de que en un Estado socialista no podía haber derechos individuales, que son considerados un vestigio del pasado con el cual es preciso acabar, sino que son solamente admisibles los derechos colectivos.

Para Réysner, en el régimen soviético no cabía plantear la cuestión nacional ni la de «estatalidad nacional», y en ese sentido, la Federación debería construirse no sobre el principio nacional, sino sobre un principio económico. Así, sus miembros no deben ser entes estatales nacionales, sino formaciones económicas.

---

<sup>65</sup> El texto se compone de un preámbulo y seis títulos. El primero consta de la «declaración de derechos del pueblo trabajador y explotado» (deklaratsiya prav trudiaschegosia y expluatiruyemogo naroda). La declaración, que había sido ya aprobada el 25 de enero, de aquel año, fue incluida sin apenas cambios.

El título segundo llevaba el encabezamiento «Disposiciones generales de la constitución de la República Rusa Socialista Federativa Soviética» (Obschiye polozheniya Konstitutsii Rossiyskoy Sotsialisticheskoy Federativnoy Sovietskoy Respubliki). En este título se fijaba, entre otras cosas, el objetivo de establecer la dictadura del proletariado y el campesinado más pobre.

El tercer título, el más amplio, estaba dividido en dos partes: organización del poder central y organización del poder soviético a nivel local (organizatsiya tsentralnoy vlasti y organizatsia sovietskoy vlasti na mestaj).

El título cuarto se refería al «derecho electoral activo y pasivo» (aktivnoye i passivnoye izbiratelnoye pravo).

El título quinto contenía el «derecho presupuestario» (biudzhethnoye pravo).

El título sexto y último estaba dedicado al «escudo y bandera de la República Rusa Socialista Federativa Soviética».

Ver MANUEL GARCÍA ÁLVAREZ, en la obra colectiva *La Revolución Rusa 70 años después*, Universidad de León, 1988, especialmente el artículo «La Constitución Rusa de 1918», pp. 25-39.

<sup>66</sup> G. S. GURVICH «Istoriya Sovietskoy Konstitutsii», Moscú, 1923, p. 11. Gurvich (cuyo libro no es siempre inteligible, dicho sea de paso) se manifiesta en términos particularmente críticos en relación con esos proyectos, que tilda de infantiles y de incapaces de comprender el significado de la palabra «Estado». En el libro de Gurvich se reproducen en sendos apéndices los proyectos presentados por Réysner y por Rengarten. También, O. I. Chistiakov. «Konstitutsiya RSFSR 1918 goda». Moscú, 1984, pp. 22-25 y 92-102.

Para el citado autor, en el Estado socialista el principio nacional tiene aún menos importancia en sentido político que en el Estado democrático burgués. Réysner, aunque no aborda la problemática del derecho electoral expresamente, contrapone los intereses de la personalidad individual a los intereses del grupo social al que pertenece esa personalidad, y, en ese sentido, el poder debe ignorar a los primeros y tener en cuenta sólo a los segundos. Así, el Soviet de la Comuna estaría formado por representantes de las entidades socio-económicas, al igual que los Soviets de las provincias y los Congresos de los Soviets regionales<sup>67</sup>.

El proyecto de Constitución presentado a la comisión por el profesor P. P. Rengarten, a través del social-revolucionario Maguerovskiy, iba aún más allá. En dicho texto se rechazaba no sólo el principio nacional, sino también el principio territorial en la organización del Estado, en la medida en que la Federación estaría compuesta por entidades profesionales. Así, el «Estado Ruso» sería una formación estatal compleja, compuesta de Estados miembros que serían las principales entidades profesionales en forma de cinco federaciones profesionales, a saber:

- Federación de trabajadores de la tierra;
- Federación de trabajadores de la industria;
- Federación de empleados de las empresas de comercio;
- Federación de empleados estatales (funcionarios);
- Federación de trabajadores empleados por particulares<sup>68</sup>.

«El órgano superior del poder» sería el Congreso Supremo de la Unión, compuesto por representantes de cada una de las Federaciones profesionales básicas.

Por otra parte, el número de miembros del Congreso, por cada Federación, debería ser proporcional al número de miembros de la Federación, de tal modo que por cada 100.000 miembros de la Federación habría 1 miembro del Congreso.

Correspondería a cada Federación profesional la fijación del procedimiento electoral respectivo. Para Rengarten y Maguerovskiy, igual que para Réysner,

<sup>67</sup> Vid. el libro de G. S. GURVICH, *op.cit.*, pp. 108-110.

<sup>68</sup> Vid. el libro de G. S. GURVICH, *op.cit.*, p. 104:

- Federatsii zemledeltsev;
- Federatsii promishlennij rabochij;
- Federatsii sluzhaschij torgovij predpriyatij;
- Federatsii sluzhaschij u gosudarstva (chinovniki);
- Federatsii sluzhaschij u chastnij lits (prisluga).

los sujetos del derecho electoral no serían los ciudadanos, sino las organizaciones profesionales.

Por otro lado es interesante llamar la atención sobre el hecho de que la presencia de los grupos profesionales se reflejaría también en el Tribunal Supremo, que estaría compuesto por 3 representantes de cada Federación. Dicho tribunal podría anular cuantas leyes no estuviesen de acuerdo («nesoglasniye») con los intereses de las distintas Federaciones profesionales.

A causa de la insistente oposición de Y. M. Sverdlov, el proyecto de Rengarten no fue sometido a discusión, argumentando que el citado profesor no formaba parte de la comisión. Sorprende, por otro lado, que dicho texto ignorara a los Soviets, a diferencia del resto de los proyectos que reconocían a los Soviets como la base del Estado<sup>69</sup>.

#### *B. Las reformas de la Constitución de la URSS de 1977*

Hasta la Constitución de 1936 las elecciones en la URSS se celebraban sobre la base del principio productivo-territorial. Queremos decir que los Soviets eran elegidos en asambleas convocadas en las empresas, koljoses, instituciones, centros de enseñanza e investigación, de tal modo que la unidad electoral era la célula de producción (proizvodstvennaya yacheika).

El siguiente eslabón de órganos soviéticos era elegido en secciones territoriales, de tal modo que los Soviets de las ciudades y pueblos, unidos en una unidad administrativa más grande, enviaban a sus delegados al correspondiente Congreso de los Soviets; a su vez, estos Congresos de los Soviets enviaban a sus delegados a un Congreso de una unidad administrativa territorial aún más extensa. Y así, sucesivamente, hasta llegar a los Congresos de los Soviets de las repúblicas y de la Unión.

Sin embargo, la Constitución de 1936 rechazó el principio productivo, de tal modo que el único momento en que se tenía en cuenta la producción, era la selección de los candidatos de diputados. Es decir, que todo el proceso electoral, a partir de 1936, tenía lugar en los distritos territoriales que, como es sabido, se formaban según el lugar de residencia de los electores<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> RÉYSNER criticaba el proyecto de RENGARTEN definiéndolo como «anarquista y sindicalista». Vid. G. S. GURVICH, *op.cit.*, p. 134.

<sup>70</sup> Vid. Y. S. KUKUSHKIN y O. I. CHISTIÁKOV, *Ocherk istorii sovietskoy konstitutsii*, Moscú 1987, segunda edición complementada, pp. 165-166. Por cierto que en la página 166 la redacción que hacen los autores del libro citado da pie a una cierta confusión.

Tras la subida al poder de Gorbachov en el año 1985, se puso en marcha el procedimiento de reforma constitucional a nivel de toda la Unión, lo que tuvo lugar en diversas ocasiones<sup>71</sup>. Además de los trabajos tendentes a la elaboración de un texto completamente nuevo<sup>72</sup>, sobre todo se optó por las modificaciones parciales de la Constitución, entonces vigente, de 1977, por lo demás siempre con el problema de fondo de la elaboración de un nuevo tratado de la Unión<sup>73</sup>.

Cabe distinguir cuatro etapas en el proceso de la elaboración de las leyes de reforma de la Constitución de 1977, entonces vigente<sup>74</sup>:

En la primera, la Ley de reforma constitucional de 1 de diciembre de 1988, sobre la que volveremos inmediatamente, fueron modificados los capítulos N.º 2 («Sistema y principios de la actuación de los Soviets»), N.º 3 («Sistema electoral»), N.º 5 («Soviet Supremo de la URSS») y N.º 0 («Tribunales y Arbitraje»). Fueron revisados también otros artículos, con un total de 55 artículos modificados en la Constitución de la URSS de 1977.

La segunda etapa corresponde al segundo Congreso de diputados populares, durante el cual fueron adoptadas 3 Leyes constitucionales: una sobre el Congreso de diputados y el Soviet Supremo, de 20 de diciembre de 1989; otra relativa al sistema electoral, también de 20 de diciembre de 1989; y una tercera, de 23 de diciembre de 1989 que afectaba el artículo 125 de la Constitución, sobre el llamado Comité de Vigilancia Constitucional. En total en esta segunda etapa fueron modificados 22 artículos de la Constitución de la Unión.

La tercera etapa se corresponde con el tercer Congreso extraordinario de diputados populares, y consistió sobre todo en la creación de la presidencia de la URSS, además de otras modificaciones. Se trata de la Ley de la URSS de 14 de

<sup>71</sup> GARCÍA ÁLVAREZ, MANUEL, *Las reformas constitucionales en la Unión Soviética*, en «Revista del Centro de Estudios Constitucionales», número 6, mayo-agosto 1990, páginas 109-125. Sobre la perestroika existe una abundante bibliografía. Entre las primeras publicaciones en lengua castellana ver la obra colectiva *La perestroika, problemas y perspectivas de la reforma en los países socialistas*. Universidad de León, 1991, especialmente el artículo de García Álvarez, Manuel, «La primera reforma de la Constitución Soviética», páginas 51-69. Zh. I. OVSEPIAN. *O nekotorykh aspektakh kontseptsii konstitutsionnoy reformy v SSSR*, «Sovietskoye gosudarstvo i pravo», n.º 8, 1991, pp. 3-14.

<sup>72</sup> A este respecto ver el trabajo preparado por el Instituto de Derecho y Estado de la Academia de Ciencias de la URSS, «*Kontseptsiya novoy Konstitutsii Soyuza SSR*», en «Sovietskoye gosudarstvo i pravo», 1990, N.º 4, páginas 15-21. También en «Sovietskoye gosudarstvo i pravo», 1990, N.º 12, B. S. Ebzeev, *Suschnost Sovietskoy Konstitutsii v svete novogo politicheskogo misleniya*, pp. 3-10. Así como en el N.º 4 de la misma revista, 1990, B. N. Topornin, *Konstitutsionnaya reforma-put k pravovomu gosudarstvu*, pp. 3-14.

<sup>73</sup> A este respecto ver en «Sovietskoye gosudarstvo i pravo», 1990, N.º 10, *Kontseptsiya soyuznogo dogovora*.

<sup>74</sup> GARCÍA ÁLVAREZ, MANUEL, *Las reformas jurídico-políticas en la URSS (1988-1991)*. Centro de estudios constitucionales, Madrid, 1991, vid. pp. 11-25.

marzo de 1990, que, entre otras cosas, suprimió en el artículo 6 de la Constitución el papel del PCUS, como núcleo del sistema político, abriendo la puerta al pluripartidismo.

La cuarta y última etapa en el proceso de reformas constitucionales está reflejada en la Ley de reforma constitucional de 26 de diciembre de 1990, aprobada por el cuarto Congreso de diputados populares de la URSS.

La primera de las reformas, que es la que más nos interesa en relación con el tema que nos ocupa, fue aprobada el 1 de diciembre de 1988 y aportó las siguientes innovaciones:

En lugar de la existencia de un único órgano superior del «poder estatal», se crearon dos órganos, el Congreso de los diputados populares de la URSS y el Soviet Supremo de la URSS. El Congreso era el órgano superior, pudiendo adoptar decisiones sobre cualquier tipo de cuestiones de la competencia de la Unión. Aunque estaba prevista su elección por un período de 5 años, se vio afectado, como no podía ser de otra manera, por los acontecimientos de agosto de 1991, momento en el que dejó de funcionar. Por su parte, el Soviet Supremo estaba configurado como un órgano permanente, legislativo y controlador, elegido por el Congreso de entre los diputados populares de la URSS, estando el mismo subordinado a aquél<sup>75</sup>.

Pues bien, por lo que ahora más nos interesa, el Congreso estaba compuesto por 2250 diputados, distribuidos de la siguiente manera:

750 diputados, de los distritos electorales territoriales con el mismo número de electores.

750 diputados, de los distritos electorales nacional-territoriales, según las siguientes normas: 32 diputados por cada república federada, 11 diputados por cada república autónoma, 5 diputados por cada *oblast* autónoma y un diputado por cada distrito autónomo.

Y sobre todo, queremos subrayar, 750 diputados por las organizaciones sociales de toda la Unión, según procedimiento determinado por la Ley electoral de diputados populares de la URSS.

Por su parte, el Soviet Supremo estaba compuesto, como hasta entonces, por dos cámaras: el Soviet de la Unión y el Soviet de las Nacionalidades.

---

<sup>75</sup> Artículos 108 y 111 de la Constitución de la URSS.

En una y otra estaban presentes, entre otros, los diputados populares procedentes de las organizaciones sociales<sup>76</sup>. Dicha presencia había sido propugnada en las tesis «Tezisi Tsentralnogo Komiteta KPSS k XIX Vsesoyuznoy Partiynoy Konferentsii».

Así, en su tesis N.º 9 el Comité Central del PCUS afirmaba que el sistema político del socialismo no podía funcionar en su plenitud sin el apoyo de la extensa red de organizaciones sociales a través de las cuales se expresan los intereses de los diferentes grupos. Y es que, además de los sindicatos, las cooperativas, las organizaciones juveniles, etc., en el transcurso de la perestroika surgieron nuevas asociaciones, de mujeres, de veteranos, culturales, de defensa de la infancia y otras.

Pues bien, el Comité Central del Partido, al tiempo que ponía en guardia contra la burocracia que ya había hecho su aparición en el seno de las organizaciones sociales, proclamaba la necesidad de que la Constitución recogiera la existencia de dichas organizaciones, así como su actuación, siempre que no contradijera el desarrollo del socialismo.

Junto al desarrollo de su democracia interna, sería preciso elevar su papel en el proceso político, utilizando el derecho a la iniciativa legislativa y su representación en los órganos estatales. Se trataría de cooperar con el Estado a la hora de realizar los programas sociales, y resolver los problemas que surgen en la construcción de viviendas, la salud, el ocio, la enseñanza, etc.<sup>77</sup>

<sup>76</sup> Artículo 111 de la Constitución de la URSS, que, entre otras cosas, establecía lo siguiente:

«Las Cámaras son elegidas en el Congreso de diputados populares en votación conjunta de los diputados. El Soviet de la Unión es elegido de entre los diputados populares de la URSS procedentes de los distritos electorales territoriales y los diputados populares de las organizaciones sociales, teniendo en cuenta el número de electores en la república federada o en la *oblast*. El Soviet de las Nacionalidades es elegido de entre los diputados populares de la URSS procedentes de los distritos electorales nacional-territorial y los diputados populares de la URSS procedentes de las organizaciones sociales de la siguiente manera: 11 diputados por cada república federada, 4 diputados por cada república autónoma, 2 diputados por cada *oblast* autónoma y 1 diputado por cada distrito autónomo.»

<sup>77</sup> «Tezisi Tsentralnogo Komiteta KPSS k XIX Vsesoyuznoy Partiynoy Konferentsii»: «Politicheskaya sistema sotsializma ne mozhет polnokrovno funktsionirovat bez opori na shirokuyu set obschestvennij organizatsiy, cherez kotoriye virazhayutsia i realizuyutsia interesi razlichnij sotsialnij, professionalnij, vozrastnij grupp naseleniya strani.» «Vmeste s tem nelzia ne videt, chto v deyatelnosti obschestvennij organizatsiy daleko ne izzhiti formalizm i biurokratizm.»... «Voznikayet neobjodimost v blizhayshee vremia opredelit pravovuyu osnovu deyatelnosti obschestvennij organizatsiy, dobrovolnij obschestv i samodeyatelnij obyedineniy. Politicheskij kriteriy pri etom odin-zasluzhivaet priznaniya lubaya obschestvennaya deyatelnost, kotoraya vediotsia v ramkaj Konstitutsii i ne protivorechit intesesam razvitiya sovetskogo sotsialisticheskogo obschestva.»

Es preciso llamar la atención sobre el hecho de que, a diferencia de lo que había venido ocurriendo hasta entonces, las reformas en la Constitución de la URSS no fueron imitadas en las repúblicas federadas. Y, en concreto, aunque la reforma constitucional de la que hablamos contemplaba la existencia de los 2 órganos, Congreso y Soviet Supremo, a nivel de las repúblicas federadas y autónomas, en la práctica el Congreso sólo fue adoptado en la RSFSR y en la república autónoma de Daguestán.

Por otro lado, por lo que ahora nos interesa, solamente Bielorrusia y Kazajstán incluyeron en sus Constituciones la presencia de representantes de las organizaciones sociales. Concretamente en la RSFSR, aunque fue creado el Congreso de los diputados populares, en éste no figuraban los representantes de las organizaciones sociales. En realidad, una de las Leyes de reforma constitucional, ya citadas, de 20 de diciembre de 1989, había puesto en manos de las repúblicas federadas la decisión de elegir o no diputados representantes de organizaciones sociales. En contra de su presencia se argumentaba que, de un lado, servirían para reforzar la posición del PCUS; y por otro lado, se decía que llevarían al voto plural, o sea a una desigualdad entre los ciudadanos en cuanto que, mientras unos tendrían un sólo voto, otros dispondrían de 2 o más, dependiendo del número de las organizaciones sociales en que estuviesen integrados.

Por otro lado, la misma elección de los 100 diputados asignados al PCUS, no dejaba de plantear problemas en cuanto a su modo de elección. Así, en una de las sesiones del Politburó celebradas en diciembre de 1988, ante la cuestión de cómo elegir a los diputados del Congreso asignados al PCUS, Gorbachov se planteaba si era conveniente que el Secretario General fuese elegido por el Partido o directamente por el pueblo; o si los miembros del Politburó, se preguntaba Gorbachov y los secretarios del Comité Central, debían ser candidatos a la elección dentro del mismo grupo asignado al PCUS.<sup>78</sup>

Es interesante subrayar que, aunque, como decíamos, las organizaciones sociales acabaron por perder sus propios representantes en los órganos superiores del Estado, sin embargo continuaban siendo mencionadas en otros artículos de la Constitución. Así, por ejemplo, en el artículo 6 se decía que las mismas, a través de sus representantes, elegidos en los Soviets de los diputados populares, participaban en la elaboración de la política del Estado.<sup>79</sup>

<sup>78</sup> V Politburó TsK KPSS. Po zapisiám A. Cheniayeva, V. Medvedeva, J. Shajnazárova (1985-1991). Segunda edición, Moscú, 2008, pp. 437 y 443.

<sup>79</sup> «Kommunisticheskaya partiya Sovietskogo Soyuza, druguiye politicheskiye partii, a takzhe profsoyuzniye, molodiozhniye, iniye obschestvenniye organizatsii y massoviye dvizheniya cherez svoij predstaviteley, izbrannij v Sovieti narodnij deputatov, y v druguij formaj uchastvuyut

El artículo 7, por su parte, decía que las organizaciones sociales debían actuar en el marco de la Constitución y de las leyes. Y en el artículo 51 de la Constitución, al referirse al derecho a la asociación, se decía que las organizaciones sociales contribuyen al desarrollo de la actividad y de la iniciativa políticas.

Otras disposiciones normativas, aprobadas por entonces, contemplaban, asimismo, la presencia de estas organizaciones. Así, por ejemplo, la Ley de la URSS sobre el status de diputado popular, del 31 de mayo de 1990, en su artículo 5.º dedicado a las relaciones del diputado popular con los electores o con la *organización social* que le ha elegido, decía, entre otras cosas, lo siguiente:

«El diputado popular de la URSS elegido por una organización social estará vinculado con sus órganos electorales, así como con la población, los colectivos de las empresas, de las instituciones y organizaciones y con los órganos estatales y sociales correspondientes al lugar de su residencia y trabajo.»

Y en el artículo 18 de la misma Ley se regulaban los poderes del diputado popular en relación con su trabajo en el distrito electoral o en la organización social que le hubiese elegido.

Otros artículos de la citada Ley sobre el estatus del diputado se referían también a las organizaciones sociales.

La Ley sobre las elecciones de los diputados populares, de 1 de diciembre de 1988, hablaba de las organizaciones sociales en varios de sus artículos. Por ejemplo, en su artículo 1 decía que, para garantizar la representación de las organizaciones sociales —entre las que, curiosamente, incluía al Partido Comunista— un tercio de los diputados sería «elegido por las organizaciones sociales, a saber: El Partido Comunista de la Unión Soviética, los sindicatos, las organizaciones cooperativas, la Unión de la Juventud Comunista-Leninista de toda la Unión (en ruso VLKSM, Vsesoyuzniy Leninskiy Kommunisticheskiy Soyuz Molodiozhi), las asociaciones femeninas, de veteranos de guerra y del trabajo, de los trabajadores científicos, de las uniones creativas y de otras organizaciones creadas según un procedimiento previsto por la ley y que tengan órganos a nivel de toda la Unión. Las elecciones de diputados populares procedentes de las organizaciones sociales se celebraran en sus congresos, conferencias, o en los plenos de sus órganos a nivel de toda la Unión.»

El artículo 18 distribuía los 750 diputados del Congreso de la URSS correspondientes a las organizaciones sociales de la siguiente manera. Además de los 100 diputados procedentes del Partido Comunista de la Unión Soviética:

---

v virabotke politiki Sovietskogo gosudarstva, v upravlenii gosudarstvennimi y obschestvennimi delami.»

100 diputados de los sindicatos de la URSS;

100 diputados de las organizaciones cooperativas (*koljoses*, sociedades de consumidores y otras uniones cooperativas de ciudadanos);

75 diputados de la Unión de la Juventud Comunista-Leninista de toda la Unión;

75 diputados de los consejos femeninos, que están reunidos en el comité de mujeres soviéticas;

75 diputados de las organizaciones de veteranos de guerra y del trabajo, agrupados en un consejo de toda la Unión;

75 diputados de las uniones de trabajadores científicos (instituciones académicas de toda la Unión, sociedades y asociaciones científicas), de la unión de sociedades científicas y de ingenieros de la URSS, de la unión de inventores y racionalizadores;

75 diputados de las uniones creativas de la URSS (unión de arquitectos, unión de diseñadores, unión de periodistas, unión de cineastas, unión de compositores, unión de escritores, unión de hombres de teatro y unión de pintores);

75 diputados de otras organizaciones sociales creadas por un procedimiento previsto por la ley y que cuenten con órganos a nivel de toda la Unión.

El artículo 39 regulaba el procedimiento para la promoción de candidatos a diputados populares de la URSS en las organizaciones sociales. Entre otras cosas, establecía que podría ser promovido como candidato cualquier miembro de las organizaciones, incluyendo las religiosas.

El procedimiento de votación y el escrutinio del resultado de las elecciones estaba regulado en el artículo 51 de la Ley.

Las organizaciones sociales fueron objeto de regulación en una «Ley sobre las agrupaciones sociales» de 9 de octubre de 1990<sup>80</sup> en ella se define la agrupación social como una formación voluntaria que surge como resultado de la libre expresión de la voluntad de los ciudadanos agrupados sobre la base de intereses comunes<sup>81</sup>.

Además de los partidos políticos, la Ley considera como «agrupaciones sociales» los movimientos de masas, los sindicatos, las organizaciones femeninas y de veteranos, las organizaciones de inválidos, las organizaciones juveniles e infantiles, las sociedades científicas, técnicas, cultural-educativas, deportivas y de cultura física, así como otras sociedades voluntarias, las uniones creativas, las

---

<sup>80</sup> Zakon ob obschestvennij obyedineniyaj

<sup>81</sup> Artículo 1 de la Ley citada (Zakon ob obschestvennij obyedineniyaj): «Obschestvennim obyedineniyem yavliayetsia dobrovolnoye formirovaniye, vozniksheye v rezultate svobodnogo voleizyavleniya grazhdan, obyedinenivshijsia na osnove obschnosti interesov.»

casas regionales, las fundaciones, las asociaciones y otras agrupaciones de ciudadanos.

En su articulado la Ley de 1990 regula, entre otras cosas, la creación y cese de las agrupaciones sociales y el control sobre su actividad. Al hablar de los fines de las agrupaciones, la Ley dice que se crean, entre otras cosas, con el fin de realizar y proteger los derechos y libertades de los ciudadanos, así como su participación en la administración de los asuntos estatales.

### C. La Cámara Popular de la RDA

Un autor norteamericano, James Wolfe, en una obra colectiva dedicada a las llamadas «democracias postindustriales» europeas, escribió un trabajo con el significativo y un tanto sorprendente título de «El corporativismo en la vida política alemana: la representación funcional en la RDA y en Baviera»<sup>82</sup>.

Decía que es un título sorprendente porque, no hace falta decirlo, se trata de la antigua Alemania oriental, la «Alemania comunista», y de uno de los Länder alemanes, Baviera, tradicionalmente gobernado por el Partido Social-Cristiano y sus aliados de la democracia cristiana. Y, sin embargo, el citado autor une a ambos Estados en un mismo trabajo comparativo para hablarnos del «corporativismo en Alemania». Sobre el Senado de Baviera vid. supra, pp. 43 y ss.

Por lo que se refiere a la extinta RDA, en su Cámara Popular había, además de varios partidos políticos, subordinados al Partido hegemónico<sup>83</sup>, es decir, al Partido de la Unidad Socialista (SED, que así se llamaba el Partido Comunista) varias organizaciones sociales representativas de intereses diversos.

A ellas se refería la Constitución de la RDA<sup>84</sup> en su artículo 3.2, al decir que «en el Frente Nacional de la RDA los partidos y organizaciones de masas reúnen a todas las fuerzas del pueblo para una actuación común en orden al desarrollo

---

<sup>82</sup> JAMES H. WOLFE. «Corporatism in German Political Life: Functional Representation in the GDR and Bavaria», páginas 323-340 en la obra colectiva *Politics in Europe: structures and processes in some postindustrial democracies*, Edited by Martin O. Heisle. University of Maryland, New York, 1972.

<sup>83</sup> La subordinación era tal que, según parece, en los 40 años de existencia de la RDA, tan sólo se registró en la Cámara Popular un debate en el que algunos diputados votaron en contra de la propuesta comunista. Se trataba de la reforma de la Ley del aborto, en marzo de 1977, contra la cual votaron 14 diputados Democristianos y 8 se abstuvieron.

<sup>84</sup> Existe una edición comentada de la Constitución de la RDA de la que es autor S. MAMPEL: *Die sozialistische Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik*, segunda edición, corregida y aumentada, Frankfurt am Main, 1982. Ver la versión castellana de la Constitución en el libro de GARCÍA ÁLVAREZ, MANUEL, *Textos constitucionales socialistas*, Oviedo, 1980.

de la sociedad socialista»<sup>85</sup>. El artículo 29, al hablar del derecho de asociación, se refería a la actuación común de los ciudadanos en partidos políticos y organizaciones sociales. Y el artículo 65.1 hablaba de los «diputados de los partidos políticos y organizaciones sociales representados en la Cámara Popular» (die Abgeordneten der in der Volkskammer vertretenen Parteien und Massenorganisationen). Referencias en ese sentido se encontraban, asimismo, en las constituciones de los Länder de Sajonia, Mecklenburg y Thuringia<sup>86</sup>.

Partidos y organizaciones sociales formaban parte del llamado Frente Nacional de la RDA, organismo similar, por lo demás, al existente con diversas denominaciones en los países de democracia popular. Como peculiaridad de la RDA hay que decir que partidos y organizaciones de masas formaban también parte del llamado Bloque Democrático, de composición más restringida que el Frente Nacional, puesto que de él, además de los partidos políticos, sólo formaban parte 3 organizaciones de masas, a saber: la organización sindical (FDGB), la Unión femenina (DFD) y la organización juvenil (FDJ)<sup>87</sup>. Por otra parte, Frente Nacional y Bloque Democrático se diferenciaban también por sus actividades, pues en tanto que el Frente Nacional llevaba a cabo más bien una labor propagandística, el Bloque Democrático colaboraba en la elaboración de propuestas de resoluciones en la Cámara Popular.

A pesar de ser un texto que encaja perfectamente en lo que K. Löwenstein denominaba «Constituciones semánticas», no deja de ser interesante traer a colación el texto Constitucional germano-oriental de 1949. En efecto, como vemos, aquella Constitución tenía la peculiaridad de contemplar no sólo la presencia de organizaciones sociales, sino, asimismo, la existencia de partidos políticos (al menos así eran denominados) constituyendo lo que el politólogo polaco

<sup>85</sup> In der Nationalen Front der Deutschen Demokratischen Republik vereinigen die Parteien und Massenorganisationen alle Kräfte des Volkes zum gemeinsamen Handeln für die Entwicklung der sozialistischen Gesellschaft.

<sup>86</sup> Así, por ejemplo, la Constitución de Sajonia, del año 1947, decía en su artículo 29.2 que «las propuestas de candidatos para las elecciones podían ser hechas solamente por los partidos y organizaciones democráticos admitidos.» En términos similares se manifestaba la Constitución de Mecklenburg, también del año 1947, en su artículo 25, así como la Constitución de Thuringia, del año 1946, en su artículo 10.1. Claro que, como es sabido, los Länder de Alemania oriental desaparecerían en 1952 y no reaparecerían hasta 1990, en que la Cámara Popular aprobó una ley con efectos de 14 de octubre de ese año. Vid. W. E. BURNEHME, *Die Verfassungen und Landtags-Geschäftsordnungen der DDR Länder bis 1952*, Berlín, 1990.

<sup>87</sup> Ello no era óbice para que las restantes organizaciones de masas participaran en los actos de los partidos políticos. Así, por ejemplo, en el XI Congreso de la NDPD, celebrado en 1977, pueden verse las intervenciones de diversas organizaciones sociales, además del resto de los partidos políticos. Vid. XI NDPD Parteitag, Leipzig, 1977.

J. Wjatr denominaba «sistema de partido hegemónico» que, se suponía, era reflejo de determinadas clases y capas sociales y de ciertas profesiones.

Por lo demás, y, a diferencia del resto de las experiencias y proyectos corporativos a que nos estamos refiriendo, la Constitución de la RDA ofrecía la peculiaridad de configurar un parlamento compuesto por una sola Cámara, en el que, como decía, estaban presentes tanto varios partidos políticos, como diversas asociaciones socio-económicas<sup>88</sup>.

Es decir, se trataba de organizar partidos políticos anti-fascistas distintos, aunque subordinados, al partido comunista<sup>89</sup>; lo que, por lo demás, era un rasgo común en aquellos momentos a las llamadas «democracias populares»<sup>90</sup>.

En los denominados «Congresos del pueblo alemán», de 1947 y 1949, que elaboraron la Constitución de la RDA, estuvieron presentes no sólo los delegados comunistas del SED, sino también los de los otros partidos políticos y los de las organizaciones sociales.

Unos y otras formaban parte del citado Frente Nacional de la Alemania Democrática, viniendo así a institucionalizar en un país comunista la idea corporativista, en la medida en que las organizaciones componentes del Frente Nacional representarían a clases e intereses sociales<sup>91</sup>.

Se trataba de los siguientes partidos: Christlich-Demokratische Union Deutschlands (CDUD), Liberal-Demokratische Partei Deutschlands (LDPD), National Demokratische Partei Deutschlands (NDPD) y Demokratische Bauernpartei Deutschlands (DBD). El SED sería el portavoz de la clase obrera industrial, en tanto que el LDPD sería emanación de los colegios profesionales y de los pequeños comerciantes<sup>92</sup>, y la CDUD representaría a la comunidad cristiana. En cuanto al NDPD, vendría a ser el partido de los funcionarios civiles y militares, incluidos ex-miembros de las fuerzas armadas de la época nacional-socialista.

---

<sup>88</sup> Todo ello parece tener su origen en la sugerencia que, al volver de la Unión soviética habría hecho el dirigente comunista alemán W. Ulbricht en 1945 en el sentido de organizar un Frente Popular en la zona de ocupación soviética, idea que había recibido el visto bueno del jefe supremo de las fuerzas soviéticas de ocupación, por aquel entonces G. Zhúkov.

<sup>89</sup> Sobre los orígenes de los partidos y organizaciones socio-económicas en la RDA, vid. la obra colectiva *Parteiensystem Zwischen Demokratie und Volksdemokratie*, Köln, 1982.

<sup>90</sup> Ver MANUEL GARCÍA ÁLVAREZ, *Partido y Estado en las Constituciones Socialistas* en la obra colectiva *Teoría y práctica de los partidos políticos*, edición a cargo de Pedro de Vega, Madrid, 1977, pp. 331-353.

También del mismo autor *Las organizaciones de masa en las Constituciones socialistas* en «Politeia», n.º 6, Caracas, 1977.

<sup>91</sup> Sobre el Frente Nacional vid. S. MAMPEL, *op. cit.*, pp. 166-195.

<sup>92</sup> Más adelante el LDPD pasó a ser, también, reflejo del artesanado. Ver 12. *Parteitag der LDPD*, Weimar, 1977. Algo similar ocurriría con el resto de los partidos políticos.

Como decíamos, las organizaciones sociales que formaban parte del Bloque Democrático, eran en un principio solamente tres: Demokratischer Frauenbund Deutschlands (DFD), Freier Deutscher Gewerkschaftsbund (FDGB) y Freie Deutsche Jugend (FDJ)<sup>93</sup>, lo que no era óbice para la existencia de una gran variedad de organizaciones sociales, entre ellas la Kulturbund (KB) de la RDA<sup>94</sup>.

La FDGB era la organización sindical, la DFD era una organización femenina, la FDJ representaba a la juventud y la KB representaba a las personas procedentes del campo cultural y artístico.

Partidos políticos y organizaciones sociales disponían cada uno de un grupo parlamentario. El Frente Nacional preparaba la lista de candidatos a la Cámara Popular<sup>95</sup>, a razón de: SED, 127 escaños; los demás partidos, 52 cada uno; FDGB, 68 escaños; FDJ, 40 escaños; DFD, 35 y KB, 22 escaños<sup>96</sup>.

Cada grupo parlamentario estaba representado en la mesa de la Cámara Popular<sup>97</sup>.

El presidente de la Volkskammer solía ser un miembro de la CDUD, en tanto que otros cargos parlamentarios eran desempeñados por miembros de los demás partidos.

El Consejo de Estado (Staatsrat), especie de jefatura de Estado colegiada, elegida por 5 años, estaba compuesta por 24 miembros, correspondiendo 9 al SED, 8 a los demás partidos, y los 7 restantes, a las organizaciones sociales.

También el Consejo de Ministros (Ministerrat) estaba formado según el principio de la representación corporativa, y en él, por cierto, no tenía el SED mayoría<sup>98</sup>.

De acuerdo con el artículo 65.1 de la Constitución de la RDA y el artículo 8 del reglamento de la Cámara Popular, podían ejercer la iniciativa legislativa,

<sup>93</sup> Puede verse un resumen de cada uno de los partidos y organizaciones en la obra colectiva *Kleines politisches Wörterbuch*, Berlín, 1978.

<sup>94</sup> MAMPEL recoge una amplia lista de las mismas en su obra citada, páginas 190-191.

<sup>95</sup> HANS-JÜRGEN BRANDT *Die Kandidatenaufstellung zu den Volkskammerwahlen der DDR*, Berlín, 1983. En todas las organizaciones sociales, por lo demás, se formaba un grupo del partido comunista (SED). Vid. estatuto del SED, sección X, Die Parteigruppen in den gewählten Organen des Staates und der Massenorganisationen.

<sup>96</sup> Información correspondiente a 17 de octubre de 1976. Tras las últimas elecciones celebradas en el periodo socialista, en 1986, la composición por escaños de la Cámara fue la siguiente: SED, 127; DBD, 52; CDU, 52; LDPD, 52; NDPD, 52; FDGB, 61; DFD, 32; FDJ, 37; Kulturbund, 21; Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe (Mutua de agricultores), 14. Vid. [http://de.wikipedia.org/wiki/Liste\\_der\\_Mitglieder\\_der\\_Volkskammer\\_der\\_DDR\\_\(9....](http://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_Mitglieder_der_Volkskammer_der_DDR_(9....)

<sup>97</sup> Artículo 23.2 del Reglamento de la Cámara Popular.

<sup>98</sup> Asimismo, la Constitución rumana de 1965, en su artículo 80, consagraba la presencia de las «organizaciones de masas» en la composición del Consejo de Ministros.

entre otros, los diputados de los partidos y los de las organizaciones sociales. Por su parte, la FDGB podía ejercer también la iniciativa legislativa en cuanto a la legislación sindical<sup>99</sup>. Además, como decíamos, la FDGB, a diferencia de las demás organizaciones sociales, era citada expresamente en los artículos 44 y 45 de la Constitución. El artículo 44.1 decía que «los sindicatos libres, unidos en la FDGB, son la gran organización de clases de la clase obrera» refiriéndose, además, a su «extensa participación en el Estado, la economía y la sociedad».

Con la reunificación alemana, la Volkskammer celebró su última sesión el 2 de octubre de 1990, una vez que el 23 de agosto de aquel año había aprobado la entrada de la RDA, en la RFA, con efectos del 3 de octubre.

De todos modos, es interesante, antes de acabar estas líneas, recordar que la citada Cámara Popular en la que cohabitaban partidos y organizaciones de masas, había sido tomada como modelo en los trabajos para elaborar un anteproyecto de Constitución por el Gobierno chileno de la Unidad Popular en 1973<sup>100</sup>.

#### *D. Las Constituciones yugoslavas*

No se puede dejar de traer a colación en estas páginas los textos constitucionales yugoslavos de 1953, 1963 y 1974.

Es cierto que no es la cuestión abordada en este artículo —es decir, la presencia de los intereses socio-económicos en las cámaras parlamentarias— la única que distingue el régimen yugoslavo del régimen soviético y de las «denominadas democracias populares»<sup>101</sup>. Se suele decir en este sentido que el modelo yugoslavo se basaba fundamentalmente en la denominada «propiedad social» de los medios de producción, en la autogestión de los trabajadores y en las comunas. Pero, sobre todo, conviene ahora resaltar que, entre 1953 y 1974 —año en que se promulgó una nueva Constitución— el Parlamento yugoslavo, junto

<sup>99</sup> Artículo 65.1 de la Constitución de la RDA: «die Abgeordneten der in der Volkskammer vertretenen Parteien und Massenorganisationen, die Ausschüsse der Volkskammer, der Straatsrat, der Ministerrat und der Freie Deutsche Gewerkschaftsbund.»

<sup>100</sup> MANUEL GARCÍA ÁLVAREZ tuvo ocasión de hablar sobre ello con los ex-ministros de Justicia de la Unidad Popular, J. Tapia Valdés en un encuentro que tuvo lugar en la universidad de Yale en 1975 y con J. Insunza, que también fue ministro de Justicia en el gabinete que encabezaba S. Allende, con el que conversó ampliamente en la universidad Humboldt de Berlín, en junio de 1979. Ambos ex-ministros confirmaron la desaparición de la documentación relativa al anteproyecto constitucional, con ocasión del asalto al Palacio de la Moneda y la muerte del presidente Allende.

<sup>101</sup> Véase I. P. ILINSKIY, B. A. STRASHÚN y V. I. YÁSTREBOV, *Politicheskaya sistema zarubezhnij stran sotsializma*, Moscú, 1981.

a la Cámara propiamente política, incluyó otras constituidas sobre la base de los intereses socio-económicos.

Así, la Constitución de 1953 (formalmente era una ley de revisión de la Constitución de 1946) contemplaba una Asamblea Federal formada, además de por un Consejo Federal, por un Consejo de los productores.

Los diputados de este último eran elegidos como representantes de sus organizaciones económicas por los obreros y los empleados de las empresas económicas, por los miembros de las cooperativas agrícolas y por los artesanos y obreros artesanales. Además, se elegía un diputado por cada 70.000 personas pertenecientes a la población productiva.

Productores industriales, agrícolas y artesanales votaban por separado cada uno en su grupo de productores.

En concreto, el grupo industrial comprendía a los obreros y a los empleados que trabajaban en la industria, en las minas, en la silvicultura, la construcción, el transporte, el comercio, la hostelería y las actividades comunales.

El grupo agrícola comprendía a los agricultores, los miembros de las cooperativas agrícolas y los obreros y empleados agrícolas. El grupo artesanal comprendía a los trabajadores artesanales.

Aunque el derecho de elegir a los diputados del Consejo de productores correspondía a quienes gozaban del derecho de voto en general, cada grupo de producción elegía un número de diputados proporcional a la participación del grupo en la producción total de la República Federativa de Yugoslavia<sup>102</sup>.

En 1963 entró en vigor una nueva Constitución federal que, por lo demás, sería objeto de 6 reformas en 1967 y 13 más un año más tarde.

Contemplaba una Asamblea Federal pentacameral<sup>103</sup>, de tal modo que los ciudadanos tenían una representación de diversa naturaleza, a saber: una representación política, como ciudadanos de la Federación, y otra representación política, como ciudadanos de una de las 6 repúblicas o de una de las 2 provincias.

---

<sup>102</sup> Artículos 28 y 29 de la Ley constitucional sobre los fundamentos de la organización social y política de la República Federativa popular de Yugoslavia y sobre los órganos federales. Vid. J. DJORDJEVICH, *Yugoslavia, democracia socialista*, México y Buenos Aires, 1961. Incluye una versión en lengua castellana de la Constitución de 1963. También recoge una versión en lengua castellana de la Constitución de 1946. Existe, asimismo, una versión francesa publicada en la «Revue du Droit Public et de la science politique», 1954, pp. 105-122. Está precedida de un interesante artículo del que es autor C. DURAND.

<sup>103</sup> No es usual encontrar en el derecho constitucional comparado parlamentos con más de 2 Cámaras. Hay, sin embargo, precedentes, por ejemplo, en la Constitución francesa de 1799 o en la Constitución austríaca de 1934.

Y en tercer lugar, lo que más ahora nos interesa, una representación profesional en los consejos de las comunidades de trabajo.

La reforma constitucional de 26 de diciembre de 1968 reorganizó en profundidad la estructura de la Asamblea Federal, reforzando, entre otras cosas, la situación de las organizaciones socio-económicas en el seno del parlamento.

En concreto, son creados un Consejo de las Nacionalidades y un Consejo socio-político, que sustituyen, respectivamente, al Consejo Federal y al Consejo político-organizativo.

El Consejo de las Nacionalidades, que sustituía, pues, al Consejo Federal, se convierte en el Consejo central de la Asamblea Federal, procediendo a deliberar, como si se tratara de un sistema bicameral, de acuerdo con uno de los restantes 4 consejos. Estaba compuesto por delegados de las asambleas de las repúblicas y las provincias, a razón de 20 delegados por república y 10 por provincia, con un total de 140 diputados.

Los restantes 4 consejos tenían 120 diputados cada uno.

El Consejo socio-político es la única de las Cámaras que tenía su origen en el sufragio universal directo. Deliberaba, juntamente con el Consejo de las Nacionalidades, sobre los asuntos de mayor relevancia de la Federación: adopción de leyes, ratificación de los tratados internacionales y la elección y destitución del Presidente y de los miembros del Consejo ejecutivo federal.

Los otros 3 consejos, es decir, el Consejo económico, el Consejo para la educación y la cultura y el Consejo para los asuntos sociales y la salud, estaban compuestos por delegados de las comunidades de trabajo elegidos por las Asambleas comunales. Sus competencias fueron reforzadas por la reforma de diciembre de 1968, en la medida en que no solamente tenían cada uno de ellos sus propias competencias, sino que —juntamente con el Consejo de las Nacionalidades y con el Consejo socio-político— participaban, asimismo, en las reformas de la Constitución federal<sup>104</sup>.

Como quiera que sea, en 1974 sería aprobada una nueva y complicada Constitución que eliminaría la estructura corporativa de la Asamblea Federal, aunque la mantenía, parcialmente, en las asambleas de las repúblicas y regiones autónomas, además de en las asambleas de las Comunas. Uno de los conceptos básicos de la Constitución yugoslava de 1974 es el de «comunidades sociopolíticas» (en ruso *obschestvennoe-politicheskoe sodruzhestvo*)<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup> Ver J. P. LIMINANA, *La réforme constitutionnelle du 30 juin 1971 en Yougoslavie*, en «Revue du droit public», 1972, pp. 833-928. Contiene un anexo con las enmiendas constitucionales de 1971, proporcionado en lengua francesa por la embajada yugoslava en París.

<sup>105</sup> Al tratar de la Constitución de 1974, me he servido, sobre todo, de la versión rusa (<http://www.sovetika.ru/sfrj/konst.htm>) por su relativa proximidad a la versión serbo croata original,

En el glosario oficial de términos y conceptos que figura al final del texto constitucional se define la comunidad sociopolítica como «cualquier comunidad territorial dentro de cuyos límites los trabajadores y los ciudadanos realizan las funciones del poder y la administración de otros asuntos sociales (en ruso: «Любое территориальное содружество, в пределах которого трудящиеся и граждане осуществляют предусмотренные Конституцией функции власти и управления другими общественными делами»).

Las comunidades sociopolíticas son: la Federación, las repúblicas y las regiones autónomas, la comuna (en ruso: *община*) y las grandes ciudades con estatus de comunidad sociopolítica.

Pues bien, en cada una de las citadas comunidades sociopolíticas, existía una asamblea (*skupstina*). Esta estaba definida en el título segundo, capítulo II (Bases del sistema sociopolítico), punto 8 de la Constitución, como el «órgano de autogestión social y órgano supremo del poder, dentro del marco de los derechos y obligaciones de la comunidad sociopolítica»<sup>106</sup>.

Como decíamos, con la Constitución de 1974, aunque se mantiene la representación corporativa parlamentaria, esta experimenta cierto retroceso. De los tres tipos de comunidades sociopolíticas que citábamos, la representación de intereses socioeconómicos desaparece en la *skupstina* federal y se mantiene en las otras dos, es decir, en las asambleas de las repúblicas y las regiones autónomas y en las de las comunas.

Efectivamente, la Asamblea federal<sup>107</sup> es un parlamento bicameral, compuesto por la cámara de la federación (*Savezno vijece*) y la cámara de las repúblicas y las regiones autónomas (*Vijece republika y pokrajina*). La primera estaba compuesta

---

lengua que desconozco. Cuando he utilizado esta última, me he valido de la versión con el alfabeto latino ([http://hr.wikisource.org/wiki/Ustav\\_Socijalisti%C4%8Dke\\_Federativne\\_Republike\\_Jugoslavije\\_%281974%29](http://hr.wikisource.org/wiki/Ustav_Socijalisti%C4%8Dke_Federativne_Republike_Jugoslavije_%281974%29)). El texto de la Constitución está precedido de un informe presentado en la Cámara de las nacionalidades por el entonces presidente de la Asamblea Federal M. Todorovic. El artículo 246 de la Constitución de 1974 proclama la igualdad entre las lenguas de los pueblos de Yugoslavia. (En ruso: «Языки народов и народностей и их письменности равноправны на территории Югославии»). Existen versiones en otros idiomas, incluido el español y el inglés).

<sup>106</sup> Artículo 132 de la Constitución: «Скупщина является органом общественного самоуправления и высшим органом власти в пределах прав и обязанностей общественно-политического содружества».

<sup>107</sup> Artículo 282 de la Constitución: «Скупщина Социалистической Федеративной Республики Югославии является органом общественного самоуправления и высшим органом власти в пределах прав и обязанностей Федерации». Tal vez existe un error en la traducción al ruso del original en serbocroata. En ruso lo correcto sería utilizar la forma del caso genitivo «Социалистической» en vez de «Социалистически».

por delegados del conjunto de Yugoslavia elegidos directamente<sup>108</sup>. La otra cámara estaba formada por delegados de las asambleas de cada república y cada región autónoma<sup>109</sup>, elegidos en una sesión del conjunto de los delegados de las asambleas.

En cambio, la representación de intereses sí estaba prevista para las asambleas existentes en cada república y región autónoma. En ellas, la Skupstina tiene tres cámaras: La cámara sociopolítica estaba constituida por delegados de la Unión de los comunistas, la Unión Socialista del pueblo trabajador, la Unión de los sindicatos, la Unión de los veteranos de guerra y la Unión de la Juventud socialista. Una segunda cámara (Vijece) del Trabajo asociado (o «de los trabajadores») estaba compuesta por representantes de los intereses de los trabajadores industriales y otros. Estaba formada por delegados procedentes de las respectivas cámaras de trabajadores de las comunas.

La tercera Vijece, o cámara de las comunas, estaba formada por los delegados de cada comuna existente en la república o en la región autónoma.

A su vez, la skupstina de la comuna (ОБЩИНА) tenía también tres cámaras. Dos de ellas coinciden en su composición con las de las asambleas de las repúblicas y las regiones autónomas, a saber: las cámaras sociopolíticas y las de las comarcas y las del trabajo asociado. La tercera cámara, propia de este nivel de las comunidades sociopolíticas, es la denominada «cámara de las comunidades locales», que en este caso está conformada por delegados de organizaciones territoriales de base, constituidas por núcleos de reducida extensión que en conjunto forman una comuna.

Cabe hablar, además, de las denominadas «comunidades de interés autogestionado» (samoupravne interesne zaednice), a modo de organizaciones sectoriales (educación, ciencia, cultura, salud, servicios sociales, vivienda, transportes y otras). Aunque no tienen cámara propia en las skupstina, sí configuran una asamblea propia, cuyos delegados participan en las cámaras de las repúblicas y de las regiones autónomas, cuando en ellas se tratasen cuestiones que las afecten.

Finalmente, no es preciso decir que la representación de intereses desaparece en Yugoslavia con la extinción de la Federación, aunque quizá aquella experiencia haya tenido cierto influjo en la existencia del Consejo estatal esloveno.

<sup>108</sup> Artículo 284 de la Constitución: «Союзное вече образуют делегаты от самоуправляемых организаций и содружеств и общественно-политических организаций в пределах республик и Автономных краёв».

<sup>109</sup> «Вече республик и краёв образуют делегации республик и скупщин Автономных краёв».

## CONSIDERACIONES FINALES

Las objeciones a la representación de intereses han sido expuestas en el número anterior de esta revista por A. García Cuadrado y a ellas nos remitimos. El profesor García Cuadrado las agrupa en teóricas y prácticas. Las teóricas se basan en la consideración de que no es posible una representación de intereses en un régimen democrático y que la soberanía nacional sólo es respetada con la representación mediante el sufragio universal.

Las objeciones prácticas serían tres:

a) que no puede encontrarse un criterio válido, objetivo y comúnmente aceptado para determinar qué grupos, categorías y profesiones deben seleccionarse para ser representadas y cuáles no.

b) que cualquiera que sea el sistema que se determine para la elección de tales representantes, al final serán quienes destaquen por sus cualidades políticas quienes resultarán elegidos, no los mejores profesionales o expertos en cada técnica y arte.

c) que una asamblea así compuesta no garantiza tampoco que sus miembros individualmente considerados sepan de otra cosa que de su profesión o técnica específica, siendo mucho más ignorantes que los políticos profesionales en las cuestiones generales en las que hay que legislar.

No obstante, aunque en general las objeciones son, por supuesto, discutibles —si acaso, la más dudosa es la relativa al voto plural<sup>110</sup>—, el análisis del funcionamiento de las Cámaras parlamentarias corporativas revela una realidad y unos resultados más bien modestos, sobre todo si son comparados con los fines que se buscaban con su creación.

Sería interesante estudiar el porqué de la duración de este tipo de representación, sobre todo en la RDA, así como el fracaso del intento «gorbachoviano» y la influencia de L. Duguit en algunos participantes en la elaboración de la primera Constitución rusa-soviética.

Pero dejando a un lado los regímenes marxistas-leninistas —pues de sobra es conocido el papel asignado en aquéllos a las Asambleas o Consejos «supremos»— es lo cierto que, en el contexto político en el que nos movemos, en las

---

<sup>110</sup> La cuestión del voto plural y las demás objeciones a la representación de intereses socio-económicos fueron ya abordadas por MANUEL GARCÍA ÁLVAREZ en su trabajo *Representación de intereses y parlamentos...*, *op. cit.*, pp. 474-476. Vid. también *supra*, a propósito de las reformas constitucionales en la URSS.

democracias liberales europeas, es inevitable una apreciación crítica. Y ello, al menos, desde una doble perspectiva.

Por un lado, por el escaso número de Asambleas de esta naturaleza que han sido efectivamente constituidas hasta el presente. Si prescindimos de los proyectos incluidos en los procesos constituyentes de la II República española, de las Constituciones francesas de 1946 y de 1958, o de la Constitución italiana, y de algún otro proyecto correspondiente al período de entreguerras, sobran dedos de las manos para contar el número de Asambleas parlamentarias de naturaleza socio-económica que han entrado en funcionamiento en un contexto democrático-liberal.

De ellas, si exceptuamos las Constituciones rumana de 1923 y griega de 1927, ambas de breve e inestable vigencia, y la más reciente, eslovena, sólo el Senado irlandés y el Senado de Baviera han tenido un funcionamiento estable y duradero, a pesar de que la Cámara alta bávara haya sido recientemente eliminada de las instituciones del Land, y el Seanad Éireann esté seriamente amenazado en su existencia, en el contexto de la crisis que atraviesa aquel país.

Por otro lado, la escasa relevancia de las funciones que les han sido atribuidas, las ha colocado —lo que, ciertamente, es característica de no pocas Cámaras altas en términos de Derecho comparado<sup>111</sup>— en una posición de neta subordinación a las Cámaras bajas, que tienen su origen en el sufragio individual. La única salvedad estuvo representada por el Senado previsto en la Constitución rumana de 1923, por lo demás, de breve duración.

De ahí, entre otras cosas, el escaso apoyo en la ciudadanía de que han adolecido tanto el Senado irlandés, como el bávaro. En este segundo caso, la falta de apoyo se ha visto reflejada dramáticamente en los resultados negativos del referéndum que ha llevado a su supresión, eliminando de la Constitución de 1946 los artículos que contemplaban su existencia.

Pero es que, además, tanto en Baviera, como, sobre todo, en Irlanda se produjo un alineamiento de los senadores «corporativos» con los partidos, es decir, con los grupos parlamentarios de la Cámara baja. Y ello hasta el punto de que, como veíamos, tras la celebración de las elecciones es usual encontrar en las estadísticas referencias a la adscripción a un partido de los senadores procedentes de los grupos económicos y sociales. En Eslovenia, los presidentes del Consejo estatal proceden de los partidos, los cuales, además, juegan un papel determinante en la elección de los representantes de los intereses locales.

---

<sup>111</sup> Sobre el concepto y método del Derecho constitucional comparado, vid. el estudio introductorio de J. L. CASCAJO CASTRO y M. G. ÁLVAREZ, *Constituciones extranjeras contemporáneas*, segunda edición, Madrid, 1991, pp. 13-57.

En otro orden de cosas, no deja de ser sorprendente, por lo que tiene de redundancia, en el caso irlandés, la existencia de un Consejo Nacional Económico y Social (National Economic and Social Council, NESO), es decir, de un instituto con composición muy similar a la del Senado, aunque formalmente no sea parte del Parlamento. Algo similar ocurre en Eslovenia, donde coexiste el Consejo estatal y el Consejo Económico Social (Ekonomsko Socialni Svet).

Precisamente, es sabido que los Consejos Económicos Sociales, al contrario de lo que sucede con las Cámaras parlamentarias de esa naturaleza, están proliferando en todo el mundo, tanto a nivel regional y estatal, como supranacional e internacional. No nos corresponde hacer, aquí y ahora, el estudio de eso que autores como O. Ruin denominan «tendencia al corporativismo»<sup>112</sup>, aunque no creemos alejarnos de la realidad si decimos que no siempre parecen responder a lo que de ellos se espera. También queda fuera de nuestro estudio lo que se ha dado en llamar «neocorporativismo» o «corporativismo» y que consiste en la elaboración de acuerdos sociales entre Gobierno, sindicatos y empresarios, en búsqueda de orientaciones para la política económica de un país. Su importancia, a pesar de no estar contemplados en los textos constitucionales, no debe, sin embargo, ser ignorada, como probaría el hecho de que comienzan a darse pasos para su institucionalización, en detrimento, cabe decir, de Senados corporativos y Consejos Económicos Sociales.

Como no debe ser ignorada la práctica de los registros, obligatorios o no, de los grupos de interés en las cámaras, que se están abriendo paso paulatinamente también en el contexto europeo.

**Title:**

PARLIAMENTARY REPRESENTATION OF SOCIO-ECONOMIC INTERESTS IN THE CONSTITUTIONAL TEXTS

**Resumen:**

Es un error identificar las Cámaras parlamentarias corporativas con el fascismo, pues hay ejemplos de las mismas tanto en las democracias liberales, como en los regímenes comunistas. Por lo demás, subsisten pocos ejemplos en la actualidad.

---

<sup>112</sup> Participatory democracy and corporativism: the case of Sweden, en «Scandinavian political studies», 1974, pp. 172-173.

**Abstract:**

It is a mistake to take for granted that corporative upper houses are tantamount to fascism, for we can see samples of them in liberal democracies as well as communist regimes. Besides, very few of them are nowadays left.

**Palabras clave:**

Intereses socio-económicos; Cámaras corporativas; Parlamentos democráticos; Asambleas comunistas; Declive

**Key words:**

Social-economic interests; Corporative upper houses; Democratic parliaments; Communist assemblies; Decline