

LA REPRESENTACION DE INTERESES Y SU INSTITUCIONALIZACION: LOS DIFERENTES MODELOS EXISTENTES (*)

A) EMPLAZAMIENTO DEL TEMA

El fin de este trabajo es el de examinar los diferentes modelos que nos ofrecen los países modernos en el intento de dar solución al problema de la representación de intereses. Por ende, no nos hemos de limitar, como parecería normal, al estudio de las Cámaras económicas *ad hoc*, es decir, expresamente creadas para lograr una institucionalización de los diferentes intereses, sino que también hemos de ver los otros modelos que es posible descubrir, en forma más o menos velada, en la mayoría de los países desarrollados de nuestros días. Ahora bien, conviene hacer una observación: en nuestro estudio no vamos a tratar ni de la falta total de institucionalización que constituye el fenómeno general de los grupos de presión, ni de la institucionalización integral, que es, en definitiva, el corporativismo. Nos vamos a limitar, pues, a analizar la gama de posibilidades que aparecen entre uno y otro extremo.

Delimitado así el tema, el primer hecho de donde debemos partir para su consideración es la inevitabilidad de grupos en toda sociedad. En efecto, la importancia de este fenómeno ha alcanzado en nuestros días un mayor volumen con la aparición de una doctrina de explicación de la política, que se basa en los grupos como factor primordial (1). Es más, estos grupos en-

(*) Este estudio constituye el capítulo VII de mi tesis doctoral española, que pudimos llevar a cabo gracias a una beca de la Fundación «Juan March», y que defendimos en la Facultad de Derecho de Madrid en marzo de 1967.

(1) «Una parte apreciable de la literatura de ciencia política se ha consagrado a la elaboración de lo que se llama generalmente "la teoría del grupo en la política" (*the groups theory of politics*). Esta teoría sostiene en general que se puede comprender mejor el gobierno y la política si se les observa como producto del comportamiento de los grupos y de los modelos de relación entre estos grupos», G. BLANSKSTEIN: «Le transfert des loyalismes sociaux et politiques», en *Industrialisation et société*, varios autores, U. N. E. S. C. O., París, 1963, pág. 171. Ver, preferentemente, E. LATHAM: *The*

carnan cada uno intereses diferentes. De ahí que en el estudio de los modelos de la representación de intereses hayamos de partir de tres preguntas a las que intentaremos responder: ¿Por qué existen grupos que defienden intereses particulares? ¿Por qué intervienen directamente en la política? ¿Cuáles han sido las soluciones propuestas para regular esta intervención? Vamos a ver cada uno de los tres puntos.

1. La existencia de grupos de intereses

En toda sociedad organizada en donde existe una división del trabajo surgen grupos que recogen a los diferentes sujetos que, por desarrollar la misma actividad, poseen idéntico interés. Es posible afirmar que este fenómeno es una constante de la vida social de todos los tiempos, puesto que, como afirma Bertrand de Jouvenel, «el hombre solitario no es algo natural, sino un producto de la abstracción intelectual. El hecho natural, en los dos sentidos de primitivo y necesario, es el grupo. Sin el grupo no hay hombre» (2). En consecuencia, no es posible concebir una sociedad organizada sin la existencia de grupos que se forman en torno a un interés común. Intereses han existido siempre, pero dependerá del nivel económico de cada sociedad el que existan unos u otros grupos. En efecto, «la identidad y la importancia relativa de los grupos de interés parecen variar según el nivel económico» (3). Así, si se pudiese realizar una encuesta a través de la Historia con objeto de averiguar cuáles han sido en cada momento los grupos existentes, comprobaríamos que a medida que la sociedad progresa los grupos tienden a multiplicarse y a diversificarse. El surgimiento del maquinismo cambió radicalmente las estructuras de la sociedad. En la época de su aparición los grupos tradicionales cedieron el paso a nuevos grupos que respondían a las necesidades de la época. Y desde este momento la multipli-

group basic of politics: a study in basing-point legislation, Cornell Univ. Press, Ithaca, 1952, y las obras ya clásicas de A. F. BENTLEY: *The Process of Government, A study of Social Pressures*, Principia Press, Bloomington, 1949; E. P. HERRING: *Group Representation before Congress*, Hopkins Univers. Press, Baltimore, 1929; D. B. TRUMAN: *The Governmental Process, Political Interests and Public Opinion*, Nueva York, 1951. Ver también los comentarios sobre estas teorías, desde la perspectiva española, en L. SÁNCHEZ AGESTA: *Principios de Teoría Política*, Editora Nacional, Madrid, 1956, páginas 108 y sigs.; F. MURILLO FERROL: *Lecciones de Sociología Política*, Tecnos, Madrid, 1963, págs. 349 y sigs.

(2) B. JOUVENEL: «Du groupe», en *Rev. Franc. Scien. Polít.*, enero 1955, pág. 48.

(3) G. I. BLANKSTEN: «Le transfert des loyalismes sociaux et politiques», en *Ob. cit.*, página 171. Igualmente, S. M. LIPSET: *L'homme et la politique*, Seuil, París, 1963, página 79.

cación de los grupos de interés ha ido creciendo, por lo que cabe afirmar que existe una correlación entre grado de desarrollo económico y diversificación de intereses en una sociedad (3 bis). Cuanto más complicada llega a ser la división de trabajo, mayor diferenciación adquieren los intereses en pugna. De esta manera, Kenneth E. Boulding notó en los años cincuenta que en los últimos cien años había surgido una verdadera revolución, consistente en el crecimiento de grupos de interés económico preferentemente, en número arrollador (4).

En resumidas cuentas, habría que concluir que en las sociedades industriales de nuestros días la proliferación de grupos es un hecho real (5). En efecto, éste es uno de los rasgos predominantes de ese tipo de sociedad, al menos en su versión capitalista (6). La sociedad industrial es pluralista, con una gran diversidad de asociaciones y grupos de operaciones de gran escala; el individuo se halla unido a una diversidad de grupos y organizaciones que nacen en su seno (7). Así, señala Bertrand de Jouvenel que «una sociedad progresiva se caracteriza por un pululamiento de grupos de acción» (8).

Sería imposible detenernos más tiempo en esta categoría de los grupos como células de la vida social. Existe una copiosa bibliografía sobre el tema, a la que nos remitimos (9). La afirmación que se desprende de toda ella es la misma: la imposibilidad de concebir una sociedad moderna sin grupos que defiendan intereses particulares (10).

(3 bis) Sobre estos problemas ver JORGE ESTEBAN: «Algunas reflexiones sobre las consecuencias sociopolíticas del crecimiento económico acelerado», en *Anales de Sociología*, núm. 3, págs. 80-90.

(4) K. BOULDING: *The organisational Revolution*, Harper, Nueva York, 1953, *passim*. Y J. BLONDEL: *Voters, parties and leaders*, Penguin books, Londres, 1963, pág. 159, afirma que es sobre todo a partir de la primera guerra mundial cuando se desarrollaron más fuertemente.

(5) K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución* (Traducción y estudio sobre la obra por A. GALLEGRO ANABITARTE), Ariel, Barcelona, 1965, pág. 427.

(6) *Industrialisation et société*, ob. cit., pág. 348; «Una de las consecuencias de la industrialización es la multiplicidad de organizaciones.»

(7) C. KERR, J. T. DUNLOP, F. H. HARBISON y CH. A. MYERS: *El industrialismo y el hombre industrial*, Endeba, Buenos Aires, 1963, pág. 56.

(8) B. JOUVENEL: «Du groupe», en *Ob. cit.*, pág. 60.

(9) Ver una buena orientación bibliográfica en las obras de J. MEYNAUD sobre los grupos de presión, suficientemente conocidas. Ver también la bibliografía de J. FERRANDO BADÍA en el estudio preliminar a la obra de E. S. FINER: *El imperio anónimo*, Tecnos, Madrid, 1967, pág. 13.

(10) Ver la elemental pero sugestiva obra de H. THERY: *Les groupes sociaux forces vives?*, Edit. du Centurion, París, 1964, *passim*.

2. *La intervención de los grupos en la política*

Si, como acabamos de ver, los grupos han existido siempre, cabe preguntarse si también han intervenido siempre en la política como ocurre en la actualidad. La respuesta no parece difícil. En efecto, desde que existe una centralización del Poder se puede afirmar que los grupos intervienen en la política. Si no existe esta centralización, los grupos intervendrán también, pero sólo a escala local. Cuando existe esa centralización, los grupos intervienen en la esfera política, según ha demostrado en una interesante obra sobre los Imperios burocráticos centralizados históricos Einsstadt (11).

Ahora bien, con la llegada del liberalismo —es decir, de la burguesía— se prohíbe la creación de grupos que defiendan intereses particulares. Lo cual no llegó a ser tampoco realidad, a no ser para las clases apartadas del Poder, puesto que mientras que esta ideología estuvo en vigor los grupos de la clase que poseía el Poder tuvieron una influencia determinante (12). Sin embargo, el paso del tiempo demostraría que los partidos, primeros grupos que aparecieron cara a la política liberal, no podían ser el único eslabón entre el individuo y los órganos del Estado. Era necesario, para evitar conflictos y tensiones sociales, reconocer el papel de cuerpos intermediarios a las asociaciones que defendían los intereses particulares. La intervención de los grupos en la política pareció, pues, conveniente y necesaria (13).

Sin embargo, fue muy tardíamente cuando se reconoció esta facultad de los grupos para intervenir en la política. En efecto, las leyes de asociación, marco a cuyo amparo nacieron los grupos principalmente profesionales, comenzaron a aparecer en Europa hacia fines del siglo XIX. Época precisamente en que la revolución industrial alcanza un cierto apogeo y el grado de desarrollo de las sociedades europeas exigía la creación de otros grupos diferentes de los existentes hasta entonces. Nos encontramos otra vez ante un nuevo ejemplo de correlación entre grupos y nivel de desarrollo económico, de acuerdo con lo que hemos comentado antes.

Según lo dicho, es a partir de esta época cuando comienza de una manera evidente y casi general la actuación de los diferentes grupos sociales a nivel del Poder central. ¿Cómo se explica, desde esta fecha, la proli-

(11) S. N. EISENSTADT: *Los sistemas políticos de los imperios*, Revista de Occidente, Madrid, 1966, págs. 267 y sigs.

(12) G. VEDÉL: *Introduction aux études politiques*, Les cours de Droit, Paris, 1961-1962, pág. 32.

(13) S. EHRLICH: «Les groupes de pression et la structure politique du capitalisme», en *Rev. Franc. Scien. Polit.*, marzo de 1963, pág. 34.

feración de la presión y de los contactos entre los grupos y el Poder? La explicación hay que buscarla, a nuestro entender, desde una doble perspectiva.

En primer lugar, por la dialéctica propia de la búsqueda de las mayores ventajas que posee cada grupo de interés según su propia finalidad de existencia (14). Una vez que se constituye un grupo en torno a un interés común, la finalidad buscada no es sólo la defensa de ese interés, sino el logro del mayor número de ventajas posibles. Como señala Lapierre, «en una civilización diferenciada por la división del trabajo y la especialización de las funciones sociales se pueden discernir tantas especies de Poder social como actividades y grupos distintos haya» (15). Pues bien; este poder social de cada grupo - y no hay grupo sin poder - sirve para imponer una conducta determinada a los miembros de ese grupo. Sin embargo, esto no es suficiente, porque lo que se desea es obligar también a que todos los miembros de la sociedad política reconozcan y respeten el *status* de ese grupo. Para ello se necesita, pues, que ese *status* sea sancionado e impuesto por el Poder común a toda la sociedad, es decir, por el Poder político. De ahí que se intervenga en la política con objeto de obligar a reconocer las prerrogativas de cada grupo concreto por medio de la coacción propia del Poder político.

De esta manera, los grupos se acercarán al Poder centralizado del Estado moderno con objeto de obtener sus deseos. Surgen entonces, en terminología moderna, la categoría de grupos que se denominan «grupos de presión». Los procedimientos y los métodos para lograr sus reivindicaciones no pueden ser analizados aquí (16). A partir de este momento el grupo de interés procederá como un sujeto político y tenderá incluso a buscar una cierta institucionalización de su situación de acuerdo con sus intereses.

En segundo lugar, este fenómeno de intervención de los grupos en la dirección de los asuntos generales ha sido fomentado también por el propio Poder. En efecto, ante la creciente complejidad del mundo moderno y la constante y necesaria intervención del Estado en todos los sectores de la comunidad se ha hecho necesario contar con los sujetos afectados para poder llevar a cabo las medidas adecuadas (17). Los grupos ya no presionan por

(14) S. N. HISENSTADT: *Los sistemas políticos de los imperios*, ob. cit., pág. 267.

(15) J. W. LAPIERRE: *Le pouvoir politique*, P. U. F., París, 1959, pág. 33.

(16) Ver, por ejemplo, M. DUVERGER: *Sociologie Politique*, P. U. F., París, 1966, páginas 458 y sigs. La versión castellana de este libro, que hemos realizado para la Editorial Ariel de Barcelona, saldrá en breve.

(17) Sobre este problema ver B. I. T.: *Méthodes de collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles ouvrières et les organisations professionnelles*.

su propia iniciativa, sino que incluso son llamados por el Poder para colaborar con él en las medidas que les afectan. Así, surgen las innumerables formas de consulta de intereses que conocen en la actualidad la mayoría de los países industrializados. De esta manera se muestra también necesaria una cierta institucionalización de los grupos con objeto de llevar a cabo la representación de sus miembros.

La consecuencia de ello es, como afirma Meynaud, que «los grupos de interés han provocado una deformación sensible de la democracia individualista... En un régimen cuyo espíritu debía evitar la concesión de *status* privilegiados y situarse en el sentido del mercado para asegurar los arbitrajes necesarios, han intervenido grupos de forma poderosa sobre el aparato gubernamental, con vistas a arrancar ventajas especiales en base a intereses particulares. Estas intervenciones parecen fundamentalmente contrarias a la lógica de un régimen de democracia individualista...» (18). Surge, de este modo, la polémica sobre la «conveniencia de los grupos en cuanto sujetos activos en la política como defensores de intereses particulares que van en contra del interés general. Y así, mientras que algunos piensan que estos grupos de intereses son una lacra de la sociedad (19), otros consideran que hoy día es imposible una auténtica democracia sin la existencia de estos grupos o cuerpos intermedios (20).

Sin embargo, se admita o se rechaze, en base al interés general (21), la nocividad o conveniencia de los grupos de presión, un hecho quedará en pie: la existencia de intereses diversificados en la sociedad de nuestros días. Por ello, Rivero se ha preguntado si «no vale más reconocer el hecho y darles francamente la palabra en vez de dejarles presionar de manera oculta sobre los representantes de la voluntad nacional... ¿No tienen los intereses igual derecho que los individuos a ser escuchados por los Poderes públi-

les patronales, Ginebra, 1940, passim. Ver también G. MYRDAL: *El Estado del futuro*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961, págs. 56 y sigs.

(18) J. MEYNAUD: «Les techniciens et le pouvoir», en *Revue Française Science Politique*, enero 1957, pág. 32.

(19) Ver, por ejemplo, V. O. KEY: *Política, partidos y grupos de presión*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, pág. 248.

(20) J. D. REYNAUD: *Les syndicats en France*, Colin, París, 1963, pág. 61; P. ANTOINE: «Du pouvoir personnel», en *Rev. de l'Action Populaire*, diciembre 1960, página 1185; G. MYRDAL: *El Estado del futuro*, ob. cit., págs. 59 y sigs.

(21) Esta opinión que considera a los grupos como un peligro para el interés general, se halla bastante extendida. Sin embargo, «Bentley y Herring muestran que el interés público es una entidad fantástica o mítica. El segundo de estos autores dice que una combinación dominante de un interés puede declarar siempre que representa el interés público...», S. EHRLICH: «Les groupes de pression...», en *Ob. cit.*, pág. 36.

cos?» (22). No es por ello extraño que haya surgido la intención de regular y de representar ante los Poderes públicos los diferentes intereses de la sociedad (23).

3. Regulación de los intereses

Según Friedrich, «se han elaborado numerosos proyectos con vistas a someter estas presiones e influencias a una reglamentación, a coordinarlas con las instituciones regulares y a incluirlas en ellas» (24). En efecto, han sido numerosos los intentos realizados para resolver este problema de dar un cauce legal a los intereses organizados. De esta manera, Prelot estableció ya a principios de siglo una clasificación de los diferentes países en lo que concierne a su actitud ante la cuestión de los intereses. Así, elaboró la siguiente clasificación: a) Países en los que existe únicamente una representación política. b) Países es los que existe una representación exclusivamente política, pero donde hay también unos Consejos consultivos integrados por los diferentes intereses. c) Países en los que existe una representación política y profesional o económica de manera simultánea; y d) Países es los que existe exclusivamente una representación profesional o económica (25).

Otros autores, como Dendias, adoptaron también una clasificación semejante (26). Trotabas, por su parte, estableció una clasificación más interesante: «La representación de intereses se ha buscado por cuatro vías diferentes, aunque las cuatro se han mostrado sin salida: a) En primer lugar se pensó en una ordenación del sufragio para instaurar la representación de intereses. b) Más tarde se pensó en otra posibilidad, que consistió en dar asiento en las Cámaras políticas a los representantes de intereses. c) Otra solución fue la creación de los Consejos Económicos. d) Finalmente, una

(22) Citado en E. PÉREZ BOTIJA: *El Consejo de Economía en Francia*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1960, pág. 12. Igual opinión en M. BYE: «Le Conseil Economique et Social», en *Revue Economique*, noviembre 1962, pág. 911.

(23) «T. Eschemburg (*Herrschaft des Verbänden*, Stuttgart, 1955) reconociendo los grupos de interés como fenómeno inevitable en el "Estado de masas", ve en las instituciones del Estado la posibilidad de dominar las fuerzas centrifugas que representan los grupos...» S. EHRLICH: «Les groupes de pression...», en *Ob. cit.*, pág. 39. Ver también J. WÖSSNER: *Die ordnungspolitische Bedeutung des Verbandswesens*, Tübingen, 1961, página 73.

(24) K. FRIEDRICH: *La démocratie constitutionnelle*, P. U. F., París, 1958, pág. 468.

(25) M. PRELOT: *La représentation professionnelle dans la Constitution de Weimar et le Conseil Economique National*, Tesis, Facultad de Derecho de París, 1924, páginas 10 y 15.

(26) M. DENDIAS: *Le problème des Chambres Hautes et la représentation des intérêts*, Tesis, Facultad de Derecho de París, 1929, págs. 366 y sigs.

última vía fue la de instituir representaciones de intereses profesionales en el seno de las Comisiones administrativas» (27). Sin embargo, a juicio de Trotabas, ninguna se ha mostrado plenamente satisfactoria, por lo que la representación de intereses sigue sin encontrar solución adecuada.

Otra clasificación es la efectuada por Delloye. Según este autor, se pueden señalar cuatro soluciones-tipo ante el problema de institucionalizar la representación de intereses en el marco gubernamental: a) En primer lugar, la solución más radical prevé la creación de una Asamblea exclusivamente económica; solución adoptada por los regímenes fascistas. b) Una segunda posibilidad consiste en distribuir igualmente los órganos del Estado de manera a asegurar una representación simétrica entre las ideas y los individuos, por una parte, y los grupos y los intereses, por otra. c) Se puede pensar, en tercer lugar, en una representación económica, que se integraría en una Asamblea legislativa ampliada, y de la que no sería, en suma, más que una fracción; y d) Por último, existe la posibilidad de crear un Consejo Económico, de carácter consultivo, simple Organismo de estudio (28).

Algunos autores simplifican mucho más la cuestión. En efecto, se parte de una afirmación: «Mientras que el partido constituye la forma de organización en el ámbito político, el *Verband* o grupo es la forma de organización en el ámbito social» (29). El partido representa al pueblo en el Estado, mientras que los grupos representan la sociedad en sus intereses diferenciados. De esta manera se pide que, al igual que la representación por los partidos ha encontrado su institucionalización en el Parlamento, la representación de intereses debería poseer una Cámara especial. Dentro de esta línea, son muchos los autores que es posible mencionar en diferentes países (30).

(27) L. TROTABAS: «Le rôle de la représentation des intérêts professionnels dans la vie politique française», en *Travaux du VI Colloque des Facultés de Droit et des Sciences Economiques*, Toulouse, mayo 1958, Dalloz, París, 1959, págs. 165 y sigs.

(28) PH. DELLOYE: *Le rôle du Conseil Economique et Social*, Memoria de la Facultad de Derecho de París, 1961, págs. 7 y sigs.

(29) J. WÜSSNER: *Die ordnungspolitische Bedeutung...*, ob. cit., pág. 73.

(30) En Alemania, ver KAISER: *Die Repräsentation organisierter Interessen*, Duncker-Humblot, Berlín, 1956, pág. 355; en Francia, el célebre libro de P. MÈNDES-FRANCE: *La République Moderne*, Gallimard, París, 1962, págs. 91 y sis., etc. En España, aunque en otra dirección que no podemos analizar aquí, ver los libros recientes de E. ROMERO: *Cartas a un Príncipe*, Afrodísio Aguado, Madrid, 1964, págs. 107 y sigs., y *Cartas al pueblo soberano*, ídem, 1965; últimamente J. LARRAZ: *El poder político de la sociedad jerárquica*, Edit. Prensa Española, Madrid, 1967, págs. 144 y sigs. Ver también nuestra posición sobre este tema en JORGH ESTEBAN: «Los requisitos sociopolíticos de la representación. Intento de construcción conceptual de la representación política», en *Revista Española de la Opinión Pública*, núm. 9, junio 1967, págs. 79-105.

Por último, mencionamos una de las clasificaciones más fecundas; a saber: la establecida por Loewenstein. Esta clasificación, a nuestro juicio, más completa que las anteriores, coincide más o menos con la que proponemos a continuación. Para este autor, «los auténticos esfuerzos para integrar los intereses económicos y corporativos en el procedimiento legislativo y en el proceso político se reflejan en los siguientes tipos: a) Partidos de interés económico representados en el Parlamento. b) Integración de las representaciones corporativas en la segunda Cámara. c) Distribución de la función legislativa entre una rama política y una económica. d) Complemento del Parlamento político con un Consejo Económico; y e) Corporativismo integral (31).

Podemos concluir así, después de este rápido panorama de los intentos de clasificación efectuados por la doctrina, afirmando que en las sociedades industriales modernas los intereses tienden a institucionalizarse de diferentes maneras.

B. EXAMEN DE LOS DIFERENTES MODELOS EN LA PRÁCTICA

Ahora bien: después de haber visto las clasificaciones precedentes, ¿podríamos afirmar que no existen otras formas de institucionalizarse los intereses en el marco estatal? Para responder a esta pregunta, hemos elaborado otra clasificación en donde pensamos caben todas las diferentes formas de esta institucionalización en los países modernos. De esta manera hemos establecido los siguientes modelos: 1) La representación de intereses extraparlamentaria: el *lobbying* americano. 2) La quasi-representación de intereses parlamentaria: los partidos indirectos. 3) La representación de intereses intraparlamentaria. 4) La representación de intereses consultiva: los Consejos Económicos y otros órganos consultivos. 5) La representación de intereses negociada: los acuerdos directos entre los grupos y el Poder; y 6) La representación de intereses parlamentaria: las Asambleas económicas.

He aquí, a nuestro juicio, los diferentes modelos que es posible vislumbrar en el mundo moderno de una institucionalización abierta, en unos casos, y de una tendencia hacia la institucionalización, más o menos velada, en otros. Repetimos otra vez que no trataremos aquí ni de la falta total de institucionalización de la representación de intereses, es decir, de los grupos de presión, ni de la institucionalización integral que constituye el corporativismo. Ahora bien: es evidente que para comprender la significación de cada

(31) K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, ob. cit., págs. 456 y sigs.

modelo habría que emplazarlo dentro del marco total del régimen en el que se halla inserto. Una actuación de este tipo rebasaría los topes de nuestro propósito. Nos limitamos, pues, a analizar cada modelo aislado, aunque en ocasiones hagamos alguna referencia al régimen que encuadra a cada uno de ellos (32).

1. *La representación de intereses extraparlamentaria:
el "lobbying" americano*

En el sistema político americano basado en el juego de balanzas y equilibrios, los numerosos grupos de intereses ejercen funciones de representación. En efecto, «la posibilidad de que los grupos de presión constituyen para los individuos formas suplementarias o alternativas de representación y de mediación de ciertas de sus aspiraciones y necesidades —sobre todo aquellas que son específicas y más inmediatas— merecen que las sometamos a examen» (33). Desde los estudios realizados por Bentley y Herring hasta los más modernos realizados por Truman, Key y Grazia, se ha reconocido esta función representativa de los grupos de presión americanos. La causa de ello se debe, por una parte, al origen de la sociedad americana que no conoció una clara diferenciación entre clases sociales, y por otra, a la falta de contenido ideológico de los partidos americanos que los hacen neutros ante los diferentes intereses de la sociedad americana.

Fue sobre todo a partir de la primera guerra mundial cuando comenzó a aparecer una verdadera proliferación de grupos que presionaban sobre los Poderes públicos para obtener sus intereses. Y cuando en alguna ocasión se habló, para legalizar esta actuación, de institucionalizar esta influencia de los intereses, no fue tomada nunca en serio la proposición. La idea de que los grupos de presión, con sus portavoces en Washington, constituían una especie de maquinaria invisible con suficiente influencia para obtener sus respectivos intereses, se hallaba ya muy extendida. Por ende, no existía la necesidad de crear una institucionalización, puesto que el sistema del *lobbying* se consideraba suficiente, según era reconocido por la opinión (34).

(32) Ver las apreciaciones de K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, ob. cit., página 424; también E. S. KIRSCHEN y otros, *Política económica y contemporánea*, Ediciones de Occidente, Barcelona, 1965, pág. 185.

(33) L. DIOU: *Les groupes et le pouvoir politique aux Etats Unis*, Colin, París, 1965, pág. 25.

(34) V. O. KEY: *Política, partidos y grupos de presión*, ob. cit., pág. 226; K. LOE-

Así, un periodista ha podido escribir: «En América, por un sistema ingenioso de contrapesos y equilibrios, el Poder se divide en cuatro ramas: la ejecutiva, la legislativa, la judicial y el *lobby*. La última citada no está reconocida en la Constitución; es despreciada por todos aquellos cuyos intereses representa, pero ha continuado floreciente desde el alborar de la República» (35). Ciertamente que a pesar de este reconocimiento por la opinión del carácter representativo de los *lobbies* existe también un malestar en ciertos sectores sobre este fenómeno. En efecto, veamos el caso particular del Estado de Tejas, que ha sido estudiado por Krahe: «La opinión pública tejana —dice este autor— es consciente del poder de los grupos de presión; y la biblioteca del Estado contiene una centena de artículos sobre esta cuestión aparecidos de 1936 a 1964 en el diario más conservador de Tejas, el *Dallas Morning News*. Lo cual demuestra que los medios de derechas están obligados a reconocer, también ellos, que existe un problema planteado por la existencia de grupos de presión en una democracia. Los politistas de Tejas, aun pidiendo una reglamentación más estricta del *lobbying*, ven, sin embargo, ventajas en la acción de los *lobbies* y consideran que estos últimos forman en cierta medida una tercera Cámara (*third house*), que estaría formada no con criterios geográficos, sino según los intereses profesionales y sociales» (36). Se trata, pues, de un caso de institucionalización virtual de representación de intereses, porque, como afirma Meynaud, cabe preguntarse si la actividad permanente y generalizada de los grupos de interés no tiene como resultado instalar en cierta medida un régimen corporativo sobre un régimen político representativo (37). No creemos sea necesario exponer aquí el sistema de los *lobbies*, que ha sido ampliamente analizado por la doctrina.

La cuestión que interesa aclarar, desde nuestra perspectiva, es sobre todo lo que se refiere al valor representativo de este sistema americano (38). Así, una primera consideración que cabe hacer estriba en que el criterio que prevalece en cuanto a la eficiencia de cada grupo es el económico. Los grupos poderosos, los más fuertes económicamente son los que obtienen mayor ventaja: «Los intereses de la General Motors son los intereses de los Es-

WINSTEIN: *Teoría de la Constitución*, ob. cit., pág. 436; E. P. HERRING: *Groups representation before Congress*, ob. cit., pág. 310.

(35) V. O. KEY: *Política, partidos y grupos de presión*, ob. cit., pág. 226.

(36) R. KRAHE: «La réglementation du "lobbying" dans l'État du Texas», en *Rev. Droit Public et Scien. Polít.*, julio-septiembre 1965, pág. 633.

(37) J. MEYNAUD: «Les techniciens et le pouvoir», en *Ob. cit.*, pág. 32.

(38) J. BLONDEL: *Voters, parties and leaders*, ob. cit., pág. 159, afirma que es innegable la importancia de los grupos de presión en el proceso representativo.

tados Unidos», según frase que se hizo famosa. Existirá, por consiguiente, una desproporción en las ventajas adquiridas por los diferentes grupos en orden a su potencial económico. En segundo lugar, existe una gran masa de población y muchos grupos que no se hallan suficientemente representados en este sistema (39). En efecto, «un reciente sondeo entre 115 senadores y parlamentarios ha planteado la pregunta de saber si existe «un campo de interés que no esté representado por un *lobby* organizado»..., pero que, en su opinión, debería estarlo. Los sí ganaron a los no por 72,1 a favor y 37,9 en contra» (40). En tercer lugar, por la propia organización de estos grupos, la famosa ley de hierro de las oligarquías está mucho más marcada en ellos que en las otras organizaciones sociales (41).

Por ende, a pesar de que algún autor como Key piense que, no obstante los defectos de este sistema, el *lobbying* es la única organización existente para hacer valer los deseos de los diferentes grupos que forman la sociedad (42), no parece sea un modelo a seguir, al menos fuera del contexto americano.

2. *La quasi-representación de intereses parlamentaria: los partidos indirectos*

Un ejemplo de representación de intereses en el ámbito propiamente parlamentario lo tenemos en lo que Duverger ha llamado «partidos indirectos» (43) y Loewenstein «partidos de intereses económicos» (44). A través de ellos, diferentes grupos de intereses pasan a participar en las decisiones del Poder dentro del recinto de las Asambleas parlamentarias. De esta manera, la representación de intereses se logra por medio de su incrustación en la representación política tradicional.

Indudablemente, cabría objetar que todos los partidos políticos poseen un interés de clase determinado, y que en este sentido no es válida tal distinción. Sin embargo, creemos que esta clase de partidos poseen, al menos en

(39) V. O. KEY: *Política, partidos y grupos de presión*, ob. cit., pág. 220; LOEWENSTEIN: *Teoría de la constitución*, ob. cit., pág. 435.

(40) D. CATER: *Qui gouverne à Washington?*, Seuil, París, 1964, pág. 222.

(41) V. O. KEY: *Política, partidos y grupos de presión*, ob. cit., pág. 222, y LOEWENSTEIN: *Teoría de la constitución*, ob. cit., pág. 430; G. MYRDAL: *El Estado del futuro*, ob. cit., pág. 62.

(42) *Idem* nota anterior.

(43) M. DUVERGER: *Les partis politiques*, Colin, París, 1961, pág. 23 y sigs.

(44) K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, ob. cit., pág. 433.

su origen, una naturaleza bien diferenciada. Duverger señala como ejemplo de estos partidos indirectos los partidos socialistas, que se formaron integrando a Sindicatos obreros, a Cooperativas y a Mutuas; los partidos católicos que hicieron lo mismo con las Asociaciones de matiz religioso, o los partidos agrarios, formados también por grupos que poseían un interés profesional concreto (45). Duverger no recoge, empero, el caso de otros partidos como el «poujadista», en el caso de Francia, o el de la «Migros», en el caso de Suiza que ha estudiado Meynaud, y que son partidos que se formaron en base a intereses particularísimos (46).

Por otro lado, el partido laborista británico y el partido obrero belga, aparecieron en forma de partidos indirectos, según la terminología de Duverger, pero con el paso del tiempo se ha producido su transformación en partidos directos (47).

Más recientemente podemos encontrar otro ejemplo de esta clase de partidos en el nuevo Partido Democrático, fundado en Quebec. Agrupa el mismo en su seno a Sindicatos obreros, Cooperativas agrícolas, Movimiento de Juventud, etc. (48). Según A. Philip, éste sería el tipo de partido sin ideología ni dogmatismo, que correspondería a las necesidades modernas (49). Y Jacques Favret piensa también que una forma de asociar los cuerpos intermedios, totalmente necesarios en el mundo actual, a las decisiones del Poder, sería la creación de partidos que integrasen diferentes grupos de presión. De esta manera, el partido tendría como misión la de asegurar la síntesis de los diferentes grupos sociales (50). Todo ello hace pensar en si ésta sería la solución ideal para resolver la necesaria institucionalización de los grupos de intereses.

Sin embargo, la respuesta no es sencilla. Los obstáculos con que se tropezaría serían también graves. En primer lugar, porque tendrían que existir numerosos partidos políticos con objeto de lograr que todos los intereses estuviesen debidamente representados. Ahora bien: al conseguir esta multiplicidad de partidos se habría obtenido tal vez una auténtica representación de los diferentes grupos que forman la sociedad, así como de los intereses respectivos, pero al mismo tiempo surgiría un nuevo escollo. En efecto, si con-

(45) Idem nota 43.

(46) Idem nota 44. Ver también J. MEYNAUD: *La Migros et la politique*, Etudes de Science Politique, Lausana, 1965.

(47) M. DUVERGER: *Les partis politiques*, ob. cit., pág. 26.

(48) En la obra *La démocratie à refaire*, Les éditions ouvrières, París, 1963, página 165.

(49) Ibidem.

(50) *La démocratie à refaire*, ob. cit., pág. 153.

sideramos que los partidos políticos, como tuvimos ocasión de señalar, no son únicamente vehículos representativos, sino piezas de la maquinaria de los Gobiernos modernos, esta dirección no haría más que impedir la formación de Gobiernos coherentes y estables, es decir, eficaces (50 bis). Y ello a causa de la multiplicidad de intereses en la gobernación del país, que bloquearía la aparición de una política general coherente. La historia de los países multipartidistas, con los consiguientes Gobiernos de coalición, nos demuestran de sobra que este sistema sería un fracaso. Así lo señala Zampetti: «Elevar a representación política la representación de categorías o Sindicatos significa confundir el bien de una parte con el de la colectividad. Errónea es, por consiguiente, la concepción del Sindicato-partido» (51). Y en segundo lugar, otra de las notas típicas de los partidos, consistente en ofrecer una ideología o unos criterios para ser llevados a cabo, sería difícilmente obtenible en partidos de esta naturaleza (52). Más bien, pues, parece que este tipo de institucionalización no constituiría tampoco una solución para el problema de la institucionalización de los intereses.

2. *La representación de intereses intraparlamentaria*

Otra forma histórica de querer asociar los intereses al proceso legislativo lo constituye el ejemplo de algunos países, que concebían una cierta representación de intereses en algunas de sus Cámaras. Un ejemplo extremo es el de las Cámaras aristocráticas, en las que estaban representados ciertos intereses minoritarios del país. Sin embargo, de manera más concreta podemos ver otros casos de mayor significación.

Esta tendencia fue inaugurada por el «Acte additionnelle aux Constitutions de l'Empire» del 22 de abril de 1814. Este documento constitucional, redactado por Benjamín Constant, que es uno de los pertenecientes a la tendencia conservadora que reivindica la representación de intereses, concebía una cierta forma de ésta dentro del marco de la época. Esta representación, reservada a la Cámara de diputados, organizaba un inicio de representación profesional, aunque de débil importancia, puesto que de 629 escaños solamente estaban reservados 23 a esta representación (53). Además, hay que señalar que Na-

(50 bis) Ver JORGE ESTEBAN: «Los requisitos sociopolíticos de la representación...», en ob. cit., pág. 101.

(51) P. L. ZAMPETTI: *Dallo Stato Liberale allo Stato dei partiti. La rappresentanza politica*, Giuffrè, Milán, 1965, pág. 124.

(52) S. BHRILICH: «Les groupes de pression...», en ob. cit., pág. 34.

(53) G. MITWALLY: *La démocratie et la représentation des intérêts en France*, Tesis Facultad de Derecho de París, 1932, pág. 107.

poleón deseaba no una representación de intereses en el sentido moderno de la palabra, sino más bien una representación de competencias, que aseguraba un carácter conservador (54).

Otro ejemplo posterior de esta forma de representación de intereses es el que nos ofrece el Estatuto Real español de 1834. De acuerdo con él existía un número de procuradores que eran nombrados por su alta importancia en algunas de las actividades del país. Como se puede comprender por su nombramiento y su pertenencia de clase no eran representantes de intereses profesionales, sino únicamente de su clase (55). Igualmente la Constitución española de 1876 señalaba un cierto número de procuradores que debían ser nombrados por las Corporaciones del país. Tenía también un carácter muy limitado en la representación de los intereses que se incluían (56). La Constitución austríaca preveía asimismo en una de las Cámaras la representación de grupos comerciales, locales e industriales (57). Posteriormente en varios países europeos se adoptó este género de representación en una de las Cámaras (58). Más modernamente la actual Constitución del Estado de Baviera regula una representación de este tipo, dando entrada en una de sus Cámaras a ciertos representantes de intereses (59).

Por último, mención aparte merece el caso del Senado francés, que ha

(54) *Idem* nota anterior.

(55) Ver L. SÁNCHEZ AGESTA: *Historia del constitucionalismo español*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955, págs. 211 y sigs. L. SÁNCHEZ AGESTA: *Derecho constitucional comparado*, Editora Nacional, Madrid, 1963, págs. 453 y sigs.; A. POSADA: *Tratado de Derecho Político*, Suárez, Madrid, 1935, tomo II, págs. 284 y sigs. También se podrá consultar el libro sobre el Estatuto Real de J. TOMÁS VILLARROYA, que aparecerá en breve publicado por el Instituto de Estudios Políticos.

(56) L. SÁNCHEZ AGESTA: *Derecho constitucional comparado*, ob. cit., pág. 474, e *Historia del constitucionalismo español*, ob. cit., págs. 321 y sigs.; A. POSADA: *Tratado de Derecho Político*, ob. cit., tomo II, pág. 299.

(57) L. BOUVIER: *La représentation des intérêts professionnels dans les Assemblées politiques*, Tesis Facultad de Derecho de París, 1914, págs. 81 y sigs.

(58) Entre ellos sobresale, por ejemplo, el caso del Senado del Eire según la Constitución de 1937 (artículos 18 y 19), en cuyo seno se integran representantes de diferentes categorías profesionales. Sin embargo, «los resultados prácticos son descorazonadores» a juicio de K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, ob. cit., pág. 457, debido a que los partidos y las autoridades locales son «encargados prácticamente de seleccionar a los candidatos entre las listas», por lo que «los senadores son en realidad nombrados por los partidos y votan casi siempre en la línea del partido correspondiente». Para otros ejemplos, ver el libro de B. I. T.: *Méthodes de collaboration...*, ob. cit., páginas 201 y sigs. Países como Hungría, Rumania, India, etc., trataron también de utilizar esta forma de integración de los intereses en el seno del órgano parlamentario.

(59) W. HOEGNER: «Die Grundlagen der bayerischen Verfassung», en *Polit. Stud.*, Munich, octubre, 1955, pág. 19.

sido llamado «Gran Consejo de las Comunas de Francia». Esta Cámara es elegida por los representantes de los Consejos Municipales (Asambleas comunales) y por los de los Consejos Generales (Asambleas departamentales). De esta forma existe una desigualdad de representación, puesto que se hallan más representados los pequeños Municipios, los cuales no constituyen más de un tercio de la población total, que los habitantes de los otros núcleos urbanos (60). De este modo se hallan representados preferentemente los intereses agrícolas, no dejando mucho sitio a los representantes de partidos u otras organizaciones. La razón de esta forma de representación, en el caso actual de Francia, se debe al deseo de contrarrestar la influencia de la Asamblea popular con otra Asamblea más bien conservadora; nota que proviene del hecho de que esta representación de las pequeñas Comunas posee siempre un carácter eminentemente conservador (61). El juicio de este tipo de representación, como se puede colegir, es más bien negativo. En todos los casos que hemos estudiado fue adoptado en base a criterios eminentemente conservadores, sin dar entrada a representantes de intereses progresistas u obreros. No posee, pues, ni podría poseer, un carácter representativo general, como deseaba, por ejemplo, Charles Benoist, quien pensaba instituir una representación profesional por medio de la adopción de un sufragio profesional. Este autor deseaba, en efecto, que los electores votaran no en el desorden del marco geográfico, sino debidamente encuadrados en profesiones (62). Pero en el caso de que se realizase esta idea tendríamos en definitiva otra forma de representación, que sería la de una Cámara económica, que citamos como último ejemplo de representación de intereses. Por consiguiente, no parece este modelo el ejemplo ideal de una institucionalización de la representación de intereses, puesto que si sólo existe un sector de la Cámara elegido en base a intereses, los intereses representados serán los conservadores por la fuerza de las cosas. Y si, por el contrario, es la totalidad de la Cámara elegida por este procedimiento, nos encontraríamos, como decimos, con otro modelo distinto: el de la Cámara económica.

(60) Ver EL. GUIGHARD, CH. ROIG y J. GRANGE: *Études sur le Parlement de la V République*, P. U. F., París, 1965, págs. 10 y sigs. También F. GOGUEL y A. GROSSER: *La politique en France*, Colin, París, 1964, págs. 188 y sigs. M. DUVERGER: *Sociologie politique*, P. U. F., París, 1966, págs. 473 y sigs.

(61) Idem nota anterior. Ver también M. DUVERGER: *Institutions politiques et droit constitutionnel*, P. U. F. París, 1965, pág. 345.

(62) LAUTAUD-POUDENX: *La représentation professionnelle. Les Conseils Economiques en Europe et en France*, Edit. Rivière, París, 1927, pág. 13.

4. La representación de intereses consultiva: los Consejos Económicos y otros órganos consultivos

Dentro de este grupo cabe distinguir, en orden a una mejor comprensión, tres tipos diferenciados. Los dos primeros se ejercen a nivel central y poseen una competencia general. El tercero, a nivel más propiamente administrativo, se basa, según los casos, en competencias particulares. Nos dedicaremos más tiempo a analizar el primer caso, puesto que los otros no poseen una importancia política tan señalada:

a) *Los Consejos Económicos.*—La forma más normal de querer asociar en el proceso legislativo a los intereses organizados es la que constituye los Consejos Económicos.

El primer Consejo Económico data de 1880, fecha en que Bismarck quiso oscurecer el papel del Parlamento por medio de la creación de esta nueva Cámara, reclutada en base a intereses económicos (63). Sin embargo, la proliferación extraordinaria que ha conocido esta institución no comienza hasta la terminación de la primera guerra mundial (64).

El origen, pues, de la aparición de esta institución hay que buscarlo en otras causas. Estas parecen ser principalmente dos: por una parte, el ejemplo suministrado por los Soviets, que repercutió en gran manera en todos los países europeos, y por otra, en el deseo de «sostener por medio de la consulta de los interesados las intervenciones económicas del Estado y asociar más especialmente las organizaciones obreras en la obra de los Gobiernos» (65).

(63) Y. ARCHAMBEAUD: «Conseil Economique et régime démocratique», en *Politique*, julio-agosto 1948, pág. 579: «Los Consejos Económicos tienen por antepasado al que Bismarck creó en Prusia en 1880. A pesar de que estaba compuesto por notables industriales y grandes terratenientes, no desempeñó nunca más que un papel ínfimo; por otra parte, parece que Bismarck lo creó con la única intención de torpedear el poder del Parlamento...»

(64) Ver la lista que expone E. LINDNER: *Etude sur les Conseils Economiques dans les differents pays du monde*, Société des Nations, Ginebra, 1932, págs. 11 y sis. En el período comprendido entre las dos guerras mundiales había más de cuarenta países que contasen con un organismo de este tipo. Ahora bien, las diferentes características de este consejo eran a veces demasiado grandes, por lo que habría que matizar en cada caso las particularidades propias de cada uno.

(65) B. CHENOT: *L'organisation économique de l'Etat*, Sirey, París, 1964, pág. 197. Según Y. ARCHAMBEAUD: «Conseil économique et régime démocratique», en *Ob. cit.*, página 579, las tareas que se asignaron a los Consejos en el momento de su creación

Así, el primer Consejo de tipo moderno apareció en la República de Weimar con ánimo de contener a los partidarios de la República de los Consejos, que habían sufrido el impacto de la revolución rusa. De este modo, el artículo 165 de la Constitución de Weimar proveía como sustento del Consejo Económico una serie de Consejos obreros en las Empresas y en el nivel regional. No obstante, estos proyectos quedaron en el aire, puesto que no llegaron a ser puestos en práctica. En efecto, una Ordenanza de 4 de mayo de 1920 previó otra forma de constitución del Consejo Económico, de acuerdo con la cual únicamente poseía el Consejo el papel de órgano consultivo (66). Por consiguiente, el ideal revolucionario que se perseguía con la creación de este Consejo pasó a ser una simple entelequia. Porque, además, años más tarde esta idea de la representación de intereses se vio aminorada y diluida en otra tendencia que también reivindicaba órganos de este tipo. De carácter más conservador encontraría sus orígenes en la serie de órganos consultivos que tradicionalmente habían sido utilizados por los monarcas europeos en sus tareas de gobierno (67). Lo que se buscaba en este caso era asegurar una mejor dirección de los intereses económicos de la clase poseedora por medio de la colaboración de técnicos de las diferentes especialidades.

Por otra parte, como hemos dicho, el fascismo contribuyó a desprestigiar la representación de intereses entre las clases obreras europeas, por lo que los Consejos Económicos, a pesar del enorme auge que habían conocido en muchos países, sufrieron las consecuencias de esta situación. En efecto, a la caída del fascismo sólo dos países europeos reconocieron, al menos desde el ámbito constitucional, este tipo de representación de intereses: Francia, en la Constitución de 1946, e Italia, en la Constitución de 1947 (68).

fueron: «1. Aconsejar al Parlamento y al Gobierno en el dominio de la economía. 2. Hacer participar en la vida del Estado a las actividades profesionales de la nación. 3. Aligerar los trabajos del Poder legislativo y del Poder ejecutivo ante la complejidad creciente de los problemas económicos y la tecnicidad que requieren...»

(66) K. FRIEDRICH: *La démocratie constitutionnelle*, P. U. F., París, 1958, pág. 324.

(67) En efecto, en casi todos los países europeos han existido una serie de consejos de asesoramiento en las tareas del gobierno de los monarcas: los «Conseils Supérieurs du Commerce», en Francia, los «Consejos de Indias» en España, etc., son algunos ejemplos de este tipo de organismo. Ver, por ejemplo, P. C. LAMBERT: *La représentation politique des intérêts professionnels*, Tesis de la Facultad de Derecho, París, 1929, págs. 7 y sigs.

(68) Sobre Francia, aparte de los manuales clásicos —DUVERGER, BURDEAU, PRELOT, etc.—, ver J. AUBRY: *Le Conseil Economique*, Pichon-Durand, París, 1953. M. H. ELBOW: *French corporative theory, 1789-1948*, Columbia University Press, Nueva York, 1953; P. MENDÈS-FRANÇE: *La République Moderne*, ob. cit., pág. 91 y sigs.; E. PÉREZ BOTIJA: *El Consejo de Economía en Francia*, ob. cit.; J. D. REYNAUD: *Les syndicats en France*, ob. cit.; PH. DELLOYE: *Le rôle du Conseil Economique et Social*,

Con todo, a pesar de que la representación de intereses había servido para obtener una política fascista, no podía negarse la necesidad en el mundo moderno de utilizar la colaboración, tanto de los especialistas y técnicos como de los grupos que forman la cada vez más tupida malla social. No es posible pensar que hoy se pueda gobernar si no se cuenta con un personal preparado para cada materia, a causa de la enorme complejidad de los asuntos del mundo tecnificado en que vivimos. Además, es también imprescindible contar con la colaboración de los grupos sociales si se pretende desarrollar, como así ocurre en la actualidad, una política intervencionista por parte del Estado. A ello responden, pues, tanto los actuales Consejos Económicos como las numerosas Comisiones u Organismos consultivos que es posible ver en el sistema político institucional de la mayor parte de los Estados modernos. En efecto, la colaboración de expertos en la elaboración de las decisiones guber-

ob. cit.; G. MILLIN DE GRANDMAISON: *Les Conseils Economiques français. Leur genèse et leur évolution*, Tesis de la Facultad de Derecho de París, 1962; *Actualités industrielles Lorraines*, «Le Conseil Economique», enero-febrero 1957, págs. 18-23; M. BYE: «Le Conseil Economique et Social», en *Ob. cit.*, págs. 897-919; B. CHENOT: «Le Conseil Economique», en *Les institutions politiques de la France*, La Documentation Française, varios autores, París, 1959, págs. 159-165; P. DIDIER-LAMBERT: «Le Conseil Economique doit rester consultatif», en *Vie Française*, 2 de marzo de 1962; R. GOETZGREY: «La "distance sociale" et les groupes du Conseil Economique», en *Revue Economique*, noviembre 1962; A. GOURDON: «Le rôle du Conseil Economique», en *Revue Social*, mayo 1955, págs. 494-501; A. LAUBADARE: «Le rôle et la représentation des intérêts professionnels dans la vie administrative française», en *Ob. cit.*, pág. 179-192; J. MIRSCH: «Sur la réforme du Conseil Economique et Social», en *Revue de la Defense Nationale*, octubre 1963, págs. 1472-1480; E. ROCHE: «Rôle et avenir du Conseil Economique», en *Revue Politique et parlementaire*, noviembre 1964, págs. 6-10; A. SAUVY: «Avenir et possibilités du Conseil Economique», en *Revue Politique et Parlementaire*, mayo 1955, páginas 117-125; L. TROTABAS: «Le rôle de la représentation des intérêts professionnels dans la vie politique française», en *Ob. cit.*, págs. 165 y sigs.; R. VAILLANT: «Les syndicats, le Conseil Economique et la politique des revenus», en *Revue politique et parlementaire*, diciembre 1963, págs. 60-67, etc. Se puede encontrar más bibliografía sobre esta materia en nuestra tesis doctoral francesa, que estudia la representación de intereses en Francia. Sobre Italia, ver R. GIUDICE: «I Consigli economici in Italia e all'estero», en *Economia e Storia*, octubre 1957, págs. 388-403; F. VITO: *Il Consiglio nazionale dell'Economia e del lavoro e il suo significato politico-economico*, Società vita e pensiero, Milán, 1957; P. CAMPILLI: «La rappresentanza professionale nella evoluzione dello Stato moderno», en *Rassegna Parlamentare*, marzo 1963, págs. 263-277; J. CHIARELLI: *Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, Giuffrè, Milán, 1957; PIERANDREI: «Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro», en el volumen *Studi in onore de G. M. DE FRANZESCO*, Milán, 1957; STRAMACCI: *Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, Giuffrè, Milán, 1957; y también en P. BISCARETTI DI RUFA: *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1965, págs. 471-474 y la bibliografía citada en la página 472.

namentales es algo que no se puede cuestionar. Diferentes Comisiones, *boards*, Gabinetes técnicos y demás Organismos especializados contribuyen en la actualidad a la elaboración de la política tecnificada de nuestros días (69).

Ahora bien: cuando se habla de Consejos Económicos se piensa en Organismos que poseen una cierta autonomía administrativa y que integran en su seno, aunque sea en germen, una cierta representación. De todos modos, es difícil establecer unas líneas comunes para definir las diversas modalidades de Consejos Económicos que han existido o existen en los diferentes países. Siguiendo, empero, a Lindner, podríamos establecer la siguiente división:

1.º Un grupo de Consejos que se han establecido en base a una cierta representación y que tienen posibilidades de influir la política económica del país por medio de una eventual intervención en la legislación. En este grupo se deben incluir el Consejo Económico de Weimar, los Consejos franceses y el actual de Italia.

2.º Un segundo grupo, mucho más numeroso, que comprende una variedad de órganos diversos, compuestos de expertos en materia económica o de representantes de las diferentes profesiones «llamados por el Gobierno o por un miembro del Gobierno a formular opiniones sobre cuestiones relativas al conjunto de la economía nacional o sobre cuestiones particulares, cuyo estudio presenta para la vida económica del país un interés especial» (70). En esta categoría entran todas las diferentes modalidades de órganos consultivos que han adoptado el nombre de Consejos Económicos, pero que no poseen la importancia y autonomía que ostentan los del primer grupo.

Las posiciones que pueden adoptar los Consejos, en lo que respecta a la primera categoría, dentro del circuito legislativo, parecen ser tres: el Consejo es únicamente asesor del Ejecutivo, el Consejo es órgano consultivo del Parlamento o, por último, puede ser colaborador de ambos (71). Otra posibilidad que se da en la práctica es la que ofrece en la actualidad el Consejo italiano, el cual puede presentar proyectos de ley en lo que respecta a ciertas materias (72). Asimismo otra cuestión que hay que tener en cuenta es la obligatoriedad o no de la consulta de dicho Organismo.

(69) Ver en B. I. T.: *Méthodes de collaboration...*, ob. cit., págs. 10 y sigs., las diferentes formas de colaboración. Ver el cuadro que presentamos recogido de la obra de E. S. KISCHEN: *Política económica contemporánea*, ob. cit., pág. 163. Aún no siendo muy completo da una idea de los organismos más importantes en algunos países.

(70) E. LINDNER: *Etude sur les Conseils Economiques...*, ob. cit., pág. 7.

(71) Idem nota anterior.

(72) P. CAMPILLI: «La rappresentanza professionale...», en *Ob. cit.*, pág. 266; F. VITO: *Il Consiglio Nazionale...*, ob. cit., pág. 5. También el Consejo Económico de

La experiencia adquirida en el funcionamiento de estos Organismos puede resumirse en dos puntos. En primer lugar, se está de acuerdo normalmente para reconocer que en tanto que Organismos técnicos y consultivos han elaborado en los diferentes países obras de valor. Así, se puede comprobar leyendo los diferentes estudios realizados sobre esta materia. Por ejemplo, en el caso italiano actual, Campilli señala «que el balance del C. I. E. L. en los cinco años iniciales presenta un resultado positivo» (73). Igualmente, podríamos señalar, en lo que respecta a los otros países, ejemplos semejantes. Ahora bien: otra cuestión sería la de saber si sus dictámenes han sido tenidos en cuenta por los diversos Gobiernos o Parlamentos. Pues mientras poseemos el ejemplo de un Consejo que ejerce una influencia determinante en las decisiones finales, como es el caso del Consejo Económico holandés, en la mayoría de los países no ocurre así (74).

Y en segundo, en lo referente a la solución que ofrece al problema de la representación de intereses, cabe afirmar que los resultados no son positivos. Por una parte, porque su participación, como decimos, en el proceso de formación de decisiones es prácticamente nulo, y por otra, porque los criterios empleados para lograr su representatividad, en los casos en que se ha querido así, son en la mayoría de los ejemplos bastante deficientes. En efecto, como hemos dicho ya, uno de los criterios que se esgrimieron para su creación fue el de servir de representación canalizada a los diferentes grupos de presión

Weimar poseía esta prerrogativa de presentar proyectos de ley. En efecto, «el artículo 165 preveía que el Consejo Económico tendría derecho de tomar la iniciativa de los proyectos de ley y de defenderlos ante el Reichstag, pero esta competencia no fue nunca concedida al Consejo provincial...», B. I. T.: *Méthodes de collaboration...*, ob. cit., página 304.

(73) P. CAMPILLI: «La rappresentanza professionale...», en *Ob. cit.*, pág. 269. También en lo que respecta al Consejo Económico del Reich, el balance es favorable: «Durante los trece años de su existencia, el Consejo realizó útiles servicios a la economía nacional...», B. I. T.: *Méthodes de collaboration...*, ob. cit., pág. 305.

(74) Ciertamente, de los Consejos existentes en la actualidad el más afortunado por sus repercusiones es el de Holanda. Ver F. VITO: *Il Consiglio Nazionale...*, ob. cit., página 20. Igualmente E. S. KIRSCHEN: *Il Consiglio Nazionale...*, ob. cit., página 196. Para más detalles O. MÜLLER: «Die institutionellen Verankerungen von Mitteln der Konjunkturpolitik in Neerlanden», en *Weltwirtschaftlichen Archiv*, 1936. Sin embargo, en la mayoría de los países no ocurre así. Por ejemplo, en los casos de Italia y Francia, los trabajos de los Consejos, aun siendo reconocidos por su valor no son habitualmente tenidos en cuenta. Para Italia, ver, por ejemplo, P. CAMPILLI: «La rappresentanza professionale», en *Ob. cit.*, pág. 269, quien se muestra más bien pesimista de la frecuencia de la colaboración del Consejo. Para Francia, baste el testimonio de su presidente, R. ROCHE: «Rôle et avenir du Conseil Economique et Social», en *Ob. cit.*, página 6, quien afirma «o bien no es suficientemente consultado o bien no se siguen suficientemente sus dictámenes e incluso se les quiere ignorar...».

de la sociedad. Sin embargo, según un autor tan advertido como Meynaud, esta esperanza ha sido defraudada (75).

b) *Organismos consultivos*.—La forma más generalizada probablemente de una cierta institucionalización de la representación de intereses en nuestros días es la que nos ofrecen los innumerables Comités consultivos instalados en la Administración. Una de las características del mundo moderno es el crecimiento incesante de las tareas del Ejecutivo, es decir, de la Administración. La multiplicidad de las tareas del Estado han llegado a considerarse un lugar común (76). La técnica, clave del mundo moderno, exige una serie de multiplicaciones en la actividad del Estado. De esta guisa ha surgido un Estado con una Administración desmesurada (77), que necesita del concurso de los grupos para gobernar. Así, «el paternalismo del Estado ha sido ampliamente sustituido por una colaboración voluntaria de los grupos de interés» (78). La consecuencia, pues, de esta necesidad de un diálogo entre la Administración y los grupos de interés ha sido la tendencia hacia una cierta institucionalización de los grupos dentro de la Administración. Los ejemplos son múltiples. ¿En qué país europeo no es posible ver una plétora de Comités distribuidos en las diferentes ramas de la Administración? (79).

En Gran Bretaña, por ejemplo, el resultado ha sido una independencia cada vez más estrecha entre los grupos de interés y la Administración. En efecto, como afirma Finer, gran parte de los contactos han sido formalizados, y así, se pueden ver numerosas Comisiones oficiales, en donde los funcionarios se sientan junto a los representantes de los grupos interesados (80). Estos contactos adoptan dos modalidades, según F. H. Claeys: 1.º Contactos oficiales, que tienen lugar en el seno de las Comisiones gubernamentales; y 2.º Contactos oficiales en el marco de las Comisiones reales o gubernamen-

(75) J. MEYNAUD: *Etudes sur les groupes de pression en France*, Colin, París, 1958, pág. 316. Ver también H. FINER: *Teoría y práctica del gobierno moderno* (versión castellana de E. TIERRNO GALVÁN), Tecnos, Madrid, 1964, pág. 667 y sigs.

(76) L. HAMON: «Gouvernement et intérêts particuliers», en *Esprit*, junio 1953, página 833.

(77) L. SÁNCHEZ AGESTA: *Principios de Teoría política*, ob. cit., pág. 482, lo denomina «régimen administrativo de servicios»; ver sobre estas materias ELÍAS DÍAZ: *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Edicusa, Madrid, 1966, págs. 65 y sigs., y la bibliografía allí citada; CLUB JEAN MOULIN: *L'Etat et le citoyen*, Seuil, París, 1961, capítulo I, «Las nuevas responsabilidades del Estado», págs. 25 y sigs., etc.

(78) K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la constitución*, ob. cit., pág. 437.

(79) Ha surgido así un «Estado investido por los intereses», B. JARRIER: «L'Etat investi par les intérêts», en *Esprit*, ob. cit., pág. 879, o bien, un «pluralismo administrativo», K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, ob. cit., pág. 439.

(80) S. E. FINER: *El imperio anónimo*, ob. cit., pág. 123.

CIONALES (*)

Países	DEPARTAMENTOS DE DESARROLLO LOCAL	
	Antes de 1949	De 1949 a 1961
Bélgica ramación (1959).		Fondos de Ayuda a las Iniciativas Económicas Regionales (1961).
Francia os Econó- mos (1952).		Comités de Expansión Económica locales y regionales (1954).
Alemania... ..		
Italia		Caja del Mediodía (1950).
Luxemburgo... ..		
Holanda		
Noruega	Consejos de Desarrollo local.	Fondo de Desarrollo.
Reino Unido... .. ico Nacio- lo (1961).		Consejo de Desarrollo de Irlanda del Norte (1955). Consejo para Escocia. Corporación para el desarrollo de Gales.
Estados Unidos... ..	Comisiones para desarrollo estatal.	

(*) Gráfico recc

tales creadas *ad hoc* (81). Y en otros diferentes países europeos es posible ver igualmente una serie de Organismos consultivos de este tipo (82). Ahora bien, en este caso se trata de una representación de intereses particularizada y a nivel administrativo, no político. Se trata, por consiguiente, de representación en las diferentes ramas de la Administración y que afecta a cuestiones que no alcanzan un nivel general. De esta manera no creemos se resuelva la problemática que venimos estudiando de los intentos de institucionalización de la representación de intereses a nivel central o político.

c) *Comisiones del Plan francés.*—Otro tipo de representación de intereses institucionalizada, pero en este caso a nivel central, es decir, con carácter político, lo constituye el ejemplo, en el caso francés, de las Comisiones del Plan. Es cierto que podría argüirse que esta forma de representación no es política, sino administrativa, al igual que ocurre con los cientos de ejemplos de representación de fuerzas económicas que actúan, como acabamos de ver, en los diferentes niveles administrativos. Sin embargo, a nuestro entender, se trata de una auténtica representación política, puesto que el Plan, como recientemente ha definido el propio general De Gaulle, es una auténtica ley (83). Y, por otro lado, hay que recordar que una de las fallas que se achacan normalmente al Parlamento francés es su falta de competencia en la discusión de los Planes. De esta manera se haría un transvase de competencias hacia otros nuevos Organismos políticos (84).

En la elaboración de los Planes franceses de economía intervienen estrechamente las Comisiones de modernización. Estas poseen una estructura tripartita, estando compuestas por representantes de las Administraciones, de los empleados y de los asalariados. De esta forma, dicha composición se basa en criterios de representación de los grupos económicos y sociales de mayor relevancia del país (85). Sin embargo, esta representación es completamente discutible, puesto que los Sindicatos obreros y de cuadros no representan más que el 9 por 100 de los miembros de las Comisiones del Plan (57 miembros sobre 612...), por un lado, y por otro, el 8 por 100 de las

(81) P. H. CLAEYS: «L'action des groupes de pression économiques et son institutionnalisation», en *Revue de l'Institut de Sociologie*, Bruselas, 1963, núm. 3, págs. 648-649. Ver los comentarios de J. FERRANDO BADÍA en *Estudio preliminar*, cit., pág. 72.

(82) Ver E. S. KISCHEN: *Política económica comparada*, ob. cit., págs. 162 y sigs.

(83) Alocución televisada del 13 de diciembre de 1965, ver *Le Monde*, del 15 de diciembre de 1965.

(84) Ver P. DEVOLVR y H. LESGUILLONE: *Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire*, P. U. F., París, 1964, págs. 242-3.

(85) R. CHIARELLI: «Brevi osservazioni sulle Commissioni di modernisation», en *Studi su la pianificazione francese*, Roma, 1966, pág. 23.

personas que participaron, por ejemplo, en la elaboración del IV Plan. Por el contrario, los representantes del empresariado constituían aproximadamente el 40 por 100 de los miembros de las Comisiones del III Plan y de los participantes en los grupos de preparación del IV Plan. Estas cifras son significativas si se comparan con las de la población activa de Francia, según el censo de 1964; 64,8 por 100 de pequeños asalariados y cuadros medios y 14 por 100 de empresarios, artesanos y cuadros superiores (86).

Además, hay que tener en cuenta que las atribuciones de estas Comisiones son mínimas, puesto que su única misión es la de proponer un nuevo proyecto de Plan que, en definitiva, tendrá que pasar por manos del Gobierno antes de llegar al Consejo Económico y al Parlamento (87).

En definitiva, vemos que, al igual que ocurre en el Consejo Económico y Social se da una neta separación entre la importancia que se concede al grupo empresarial y la del grupo de asalariados, que en esta ocasión se acentúa aún más debido a la mayor desigualdad de la representación de unos y otros. Y si alguien objetase que lo importante es un Plan que aumente el nivel económico de la clase obrera se le podría responder con las palabras de François Langardé en nombre del grupo C. F. D. T.: «Para nosotros la distribución del Poder es más importante aún que la distribución misma de los resultados de la expansión económica» (88).

5. *La representación de intereses negociada: los acuerdos directos entre los grupos y el Poder*

Conviene ahora que mencionemos otro tipo de «institucionalización velada», que es posible ver también en varios países europeos. La denominamos «representación de intereses negociada», la cual se realiza no a nivel del legislativo, como ocurría en la mayoría de los casos precedentes, sino a nivel del Ejecutivo y de la Administración en general. Otros autores han denominado este tipo de pseudo-representación como «acuerdos formales con el Gobierno» (89).

Es conveniente, sin embargo, que la distingamos, por una parte, de la

(86) Ver *Le Monde*, de 11 de marzo de 1964.

(87) P. NAVILLE, S. MALLET, C. LEFORT y P. MÉNDES-FRANCE: «Les travailleurs peuvent-ils gérer l'économie?», en *Les Cahiers du Centre d'Études Socialistes*, 1-15 de junio de 1963, pág. 5.

(88) Citado en R. BONETY: «Participation syndicale», en *Revue de l'Action populaire*, diciembre 1965, pág. 1211.

(89) S. E. KISCHER: *Política económica comparada*, ob. cit., pág. 202.

forma consultiva que hemos visto anteriormente y que se institucionaliza bajo las formas diversas de Comités en el seno de la Administración, y por otra, de la acción informal de presión que todo grupo de interés puede ejercer en un momento dado.

De este modo, nos referimos a aquellos casos en que se realiza un acuerdo, al margen de toda vida institucionalizada, entre el Gobierno y un grupo de intereses determinado que no ejerce presión, sino que es llamado por la propia Administración para negociar un aspecto que puede ser incluso de alcance general en la economía del país. Así, Finer señala que «en un gran número de cuestiones» —en realidad de importancia secundaria— se resuelven en este nivel, no planteándose en los periódicos ni en el Parlamento. La mayor parte de los contactos del *lobby* con el Gobierno son de esta naturaleza, es decir, confidenciales y amistosos. Estos contactos no tienen la naturaleza de «presión», sino más bien de una «mutua transacción» (90). En Francia también, refiriéndose a los grupos de interés de trabajadores, señala Durand: «La institución de Consejos cerca del Gobierno no es la única forma posible de colaboración entre el Gobierno y los trabajadores. Las organizaciones sindicales se han asociado a veces a la obra legislativa, sin ninguna forma jurídica. Esta participación es entonces difícil de observar, puesto que no comporta la creación de una institución. Pero es inevitable en una sociedad democrática donde los grandes medios de información tiene a la opinión al corriente de la acción gubernamental. La preparación de proyectos de ley importantes que afectan a la organización económica y social va acompañada de tomas de posición espontánea o provocada que emanan de las organizaciones sindicales» (91). Kirschen señala por su lado también: «Los acuerdos formales se están convirtiendo cada vez más en algo importante en política económica como instrumento para el control y la dirección del sector privado» (92).

En definitiva, se trata de una forma que sin ser institucional por no estar regulada de manera expresa o tácita, se emplea cada vez más. Sin

(90) S. E. FINER: *El imperio anónimo*, ob. cit., pág. 115.

(91) P. DURAND: *La participation des travailleurs à l'organisation de la vie économique et sociale en France*, C. E. C. A., Luxemburgo, 1962, pág. 34. Y P. H. CLAEYS: «L'action des groupes de pression économiques et son institutionnalisation», en *Ob. cit.*, página 654, afirma: «La mayor parte de los contactos entre los *lobbies* y el gobierno se realiza de forma privada; se trata mucho menos de "presión" que de "acomodación". Estos contactos son necesarios a pesar de la existencia de organismos consultivos, ya que un problema no se expone en público con la misma libertad que en privado.» (El subrayado es nuestro.)

(92) S. E. KIRSCHEN: *Política económica comparada*, ob. cit., pág. 202. Ver también J. D. REYNAUD: *Les syndicats en France*, ob. cit., pág. 236.

embargo, es evidente que no puede considerarse como una solución al problema del diálogo entre los grupos de intereses y el Estado, puesto que en última instancia sólo se utilizará cuando así lo considere conveniente la parte más fuerte, es decir, el Estado.

6. *La representación de intereses parlamentaria:
las Asambleas económicas*

En último lugar, tenemos que examinar el modelo que normalmente se considera como el ideal de una institucionalización de la representación de intereses. Este es, cuando se habla de este tipo de representación, se piensa sobre todo en un sistema mixto que no impida la representación política tradicional. Así, idealmente, se vería lograda la solución perfecta para poner en práctica esta idea mediante la coexistencia de dos Cámaras diferentes, cada una de ellas formada por los dos tipos de representación con que debe contar una sociedad: una representación general o política y una representación particular o de intereses. De esta manera se verían satisfechas la mayor parte de las doctrinas que han reivindicado esta forma de representación particular.

Ahora bien: para que este sistema sea eficiente y responda a lo que se espera de él ha de contar con ambas clases de representación, con los requisitos propios que hemos establecido en otro lugar (93). Resumiendo, podríamos decir que es necesario se dé en cada una de las dos formas de representación los dos planos que, a nuestro juicio, son imprescindibles: la autenticidad y la adecuación. Es decir, que, por una parte, deberá existir una identificación entre representantes y representados. Por otra, los deseos que expresan los representados, expuestos por boca de los representantes, deberán poderse llevar a cabo realmente. Sólo de esta manera se podría afirmar que los miembros de una sociedad están verdaderamente representados. Sin embargo, de la teoría a la práctica hay un gran trecho. Los ejemplos que nos ofrece la realidad en lo que se refiere a este sistema mixto no parece hayan conseguido estos requisitos al menos en una de las dos clases de representación. A nuestro entender, entre los países actuales sólo son dos los que se aproximan a este sistema combinado, bien que sus respectivas ideologías se hallen totalmente distantes. Nos referimos a los sistemas utilizados

(93) Ver mi tesis doctoral, *La representación política y su variante la representación de intereses*, Facultad de Derecho de Madrid, 1967, capítulo III, pá. 102 y sigs. También JORGE ESTEBAN: «Los requisitos sociopolíticos de la representación...», en ob. cit., páginas 79 y sigs.

por Portugal y Yugoslavia. Vamos a ver cada uno de ellos sucintamente. El caso de Marruecos, que desde el punto de vista constitucional también se aproxima a este tipo merece mención aparte.

En Portugal asistimos a uno de los casos más insólitos que ha ofrecido la historia de la ciencia política. Se trata de un régimen creado según el patrón de un hombre, Oliveira Salazar, que se mantiene en el Poder desde hace cuarenta años. Y si es curiosa y digna de estudio esta permanencia en un mundo de crisis, en el que los países cambian de régimen con una pasmosa facilidad, es todavía más curioso el inmovilismo de las instituciones creadas. En lo que a nuestro tema respecta, vemos que la representación adoptada por el régimen portugués parte de dos criterios: uno de base territorial, con el que se recluta a los representantes según las técnicas políticas tradicionales, y otro de carácter corporativo, que se halla formado por representantes de las respectivas Corporaciones del país, o lo que es lo mismo, por los diversos intereses de la nación. Sin embargo, esto es el esquema teórico, porque la práctica conoce algunas diferencias fundamentales (94).

En primer lugar, la representación política no merecē el carácter de auténtica porque no se permite más que la representación de una lista única por cada distrito, siendo precisamente ésta la presentada por el Gobierno. Es cierto que a veces se presentan también representantes de otros partidos diferentes del partido de Salazar; pero, no obstante, es imposible hablar de pluralismo político. El carácter de esta representación política no se halla, pues, conforme con los requisitos que hemos establecido (95).

Pero es que, además, la falta de autenticidad puede extenderse a la Cámara corporativa. En ella están representadas las diferentes Corporaciones económicas, sociales, profesionales y administrativas del país. Pero el nombramiento de estos representantes se realiza, bien por cooptación, bien por designación directa del Gobierno. Además, por otra parte, las prerrogativas de esta Cámara, que en teoría eran bastante amplias, han quedado limitadas en la práctica a funciones meramente consultivas, sin ninguna traducción en el proceso legislativo (96).

El otro ejemplo citado es el ofrecido por Yugoslavia. A juicio de Loewenstein, la organización corporativa de Yugoslavia bajo la Constitución

(94) Una descripción puramente jurídica de la representación en Portugal, puede verse, en M. CAETANO: *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Coimbra editora, Lisboa, 1963, págs. 480 y sigs.

(95) Ver M. DUVERGER: *Institutions politiques et Droit Constitutionnel*, ob. cit., página 264.

(96) Idem nota anterior.

de 1953 puede ser de mucho interés para Occidente (97). En efecto, según esta Constitución, todo el Poder pertenece al pueblo trabajador, quien lo ejerce indirectamente por sus representantes en los Cuerpos representativos, así como en los Consejos obreros y otros Organismos autónomos y directamente por la elección, la revocación, el referéndum, las reuniones de electores, los Consejos de ciudadanos, etc. (98). La nueva Constitución de 1962 ha introducido bastantes variantes, pero en lo esencial mantiene la misma estructura (99).

Pues bien: los representantes del pueblo trabajador se reclutan en orden a dos criterios. Por una parte, según los criterios territoriales, y por otra, según criterios profesionales. De esta manera existen dos Cámaras diferentes que agrupan a cada una de las dos clases de representantes. Una era el Consejo Federal, que cobijaba, por un lado, a los representantes de los ciudadanos a razón de un diputado por cada 60.000 habitantes, y por otro, a representantes de las diferentes Repúblicas que constituyen la Federación Yugoslava; era, pues, la Cámara política. La otra, el Consejo de productores, estaba formada por los representantes de los productores, a razón de un diputado por cada 70.000 productores, que se agrupaban en colegios de diversas ramas de producción (100).

De esta guisa se esperaba lograr la verdadera democracia socialista, puesto que estaba basada en un sistema de autogestión social, por medio del cual el poder de decisión pertenecía a todos los productores del país. Evidentemente, esto podía llevarse a cabo, ya que los medios de producción pertenecen a la colectividad. Así, no habría ninguna clase de trabas para poder poner en práctica las decisiones tomadas por los propios productores. En este sentido existiría una verdadera democracia económica. Porque, además, esta representación no se realizaba únicamente a nivel nacional, sino que existían una serie de Consejos de productores jerarquizados que iban desde la fábrica o lugares de trabajo hasta las cimas más altas de la estructura social. Según Djordjevich, «desde entonces, gracias al derecho de elegir los Consejos de productores y de estar representados en ellos, la clase obrera participa en la elaboración de las decisiones de interés general» (101). Por

(97) K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, ob. cit., pág. 463.

(98) Artículo 4.º de la Constitución.

(99) Ver, por ejemplo, J. FERRANDO BADÍA: «La Constitución yugoslava de 7 de abril de 1963», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 131, Madrid, 1963.

(100) J. DJORDJEVICH: *Yugoslavia, democracia socialista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961, págs. 176 y sigs.

(101) En efecto, «Los consejos de productores, por primera vez en la Historia, se convertían en cámaras enteramente iguales en derechos a las cámaras políticas, lo que

otra parte, existen también los requisitos que señalamos en cuanto a la autenticidad y la adecuación en esta forma de representación de intereses puesta en práctica en Yugoslavia.

Ahora bien: sin embargo, en la representación política las cosas no son idénticas. En efecto, el sistema de organización política se basa en la existencia de dos grupos políticos. Por un lado, la Liga de Comunistas, cuyo papel es el de «prestar la inspiración y educación necesaria a los trabajadores para que sepan dirigir ellos mismos sus fábricas, sus instituciones sociales y ejercer su poder político» (102). Por otra parte, existe la Alianza Socialista, que integra en su seno a las diversas agrupaciones que formaron el Frente Popular durante la liberación del país. Así, según el autor citado, es una organización democrática abierta que permite a cada ciudadano, a condición de ser partidario del socialismo y de la independencia nacional del país, hacer oír su voz y contribuir a sus conclusiones, cualesquiera que sean sus divergencias filosóficas, ideológicas y religiosas que les separen de los demás miembros (103). En consecuencia, nos encontramos ante un sistema completamente original que no forma parte del sistema del partido único, al menos teóricamente, ni del sistema multipartidista. La razón de ello radica en el pensamiento de los dirigentes yugoslavos, los cuales desean llegar a la sociedad sin partidos, en la que sólo contarán los representantes de cada habitante en tanto que productor, es decir, en tanto que ocupa un puesto en la organización socioeconómica de la sociedad. En efecto, según el programa de la Liga Comunista: «El papel dirigente de la Liga... desaparecerá progresivamente a medida que se desarrollen y se refuercen las formas cada vez más amplias de la democracia socialista directa...» (104). Y más recientemente un dirigente yugoslavo ha podido declarar: «Optamos por la desaparición del partido y por una sociedad sin partido» (105). Se basan, pues, para realizar estos juicios en el sistema de autogestión implantado en todos los niveles de la sociedad. Sería, por tanto, una forma de anticipar el deseo de la doctrina comunista que cree en la fase final de la

Sidney Webb había entrevistado y preconizado en su "Programa de un Gobierno Socialista". Los Consejos de productores ejercían conjuntamente con los consejos políticos, su poder de decisión en materia de economía y finanzas, problemas de trabajo, etc.), en J. DJORDJEVICH: «La anatomía de las instituciones políticas de la sociedad de transición», en *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, núm. 6, 1965, pág. 48.

(102) J. DJORDJEVICH: *Yugoslavia, democracia socialista*, ob. cit., pág. 160.

(103) Idem nota anterior, pág. 131.

(104) Idem nota anterior.

(105) Citado en «La démocratie socialiste en Yougoslavie», *Note et études documentaires*, La Documentation française, 21 de enero de 1963, pág. 21.

administración de las cosas con desaparición del gobierno de los hombres. ¿Hasta qué punto este análisis se acerca a la realidad? Una primera comprobación que se puede deducir de los testimonios utilizables es que a pesar de todo la Liga de Comunistas desempeña un papel de partido único en la vida política y económica del país (106). No existe, pues, la posibilidad de presentar candidatos si no se cuenta con la aprobación de los dirigentes del partido. Por ende, en la hora actual, en que la destitución del vicepresidente Rankovitch parece marcar una cierta liberalización del régimen, un periodista francés ha escrito: «Una libertad continúa estando, empero, prohibida: la de organizarse con vistas a hacer triunfar ideas que no son conforme a la línea que la Liga de Comunistas desea fijar al país. Los comunistas franceses y los comunistas italianos consideran en lo sucesivo que el socialismo puede construirse en el marco de un pluralismo de partidos; sin embargo, los dirigentes yugoslavos no lo admiten todavía» (107).

Una segunda contratación sería también la de tener presente el papel que desempeña en la dirección política del país la figura histórica del mariscal Tito. En efecto, es indudable que las grandes opciones políticas son más bien el resultado de esta dirección que los deseos de los representantes (108).

En definitiva, si bien en cuanto a la representación de intereses el ejemplo yugoslavo constituye hoy por hoy el modelo más auténtico que se podría imitar, no ocurre lo mismo con la representación política, donde existe un monopolio ideológico por parte de la Liga de Comunistas, y una dirección autoritaria por parte del mariscal Tito. Ahora bien: el problema que habría que discutir, y que excede de los límites de este trabajo, sería saber si para la realización del socialismo no existe más remedio que acudir al monopolio ideológico de un partido, con el fin de suprimir toda reminiscencia reaccionaria. Pero esto es ya otra cuestión.

Por último, mencionamos el caso de la Constitución de Marruecos, que, según la cual el Poder legislativo se encuentra diluido en dos Cámaras:

(106) Ver M. TATU: «La Yougoslavie en mouvement», en *Le Monde*, 10 de julio de 1963. Y KARDELJ, uno de los máximos teóricos del régimen yugoslavo ha contestado así a las preguntas de un periodista: «... nos dedicamos a construir una sociedad socialista en donde desaparecerá progresivamente cualquier sistema de partidos —lo mismo clásico que socialista— y donde se afirmará en medida creciente el interés directo y el papel del hombre en la gestión de los asuntos sociales por medio del sistema de la autogestión. A causa de ello no somos partidarios tampoco de la perpetuación del monopolio político de la Liga de Comunistas de Yugoslavia», en *Le Nouvel Observateur*, 13 de julio de 1966, pág. 10.

(107) G. MARTINET, en *Le Nouvel Observateur*, 6 de julio de 1966, pág. 10.

(108) Ver J. FERRANDO BADÍA: *La Constitución yugoslava...*, ob. cit., pág. 46.

Cámara de Representantes y Cámara de Consejeros. La primera se recluta de acuerdo con un criterio territorial, mientras que la segunda lo hace por la designación de Asambleas prefectoriales, por las Cámaras de Agricultura, de Comercio e Industria, del artesanado, así como por representantes de las organizaciones sindicales (109).

Emplea, pues, una cierta representación de intereses, combinada con una representación política tradicional. Ahora bien: hay que hacer dos advertencias. La primera es que esta forma de representación no sería auténtica si el nombramiento de los consejeros no se realizase directamente por los miembros de cada organización corporativa. La segunda, definitiva, es que no se puede juzgar de este intento, indudablemente de cierto interés, a causa del estado actual de la estructura socioeconómica de Marruecos, la cual no permitiría la posibilidad de que, aun siendo auténtica esta representación de intereses, fuese al mismo tiempo adecuada.

Por otro lado, la situación política actual de Marruecos desde hace unos años está determinada por el poder absoluto de Hasan II. Por tanto, no es posible juzgar el funcionamiento parlamentario de este país (110).

* * *

Hasta aquí, por consiguiente, los diferentes modelos que es posible observar de la representación de intereses en los diversos países actuales. De todos ellos, sólo el caso de Yugoslavia merece ser tenido en consideración. Ciertamente que todavía es demasiado pronto para poder juzgar su valía de manera definitiva; pero, como afirma Loewenstein, «si este plan tiene éxito, aunque sólo sea de forma limitada, sería la primera vez que una representación corporativa funcionase en una sociedad estatal, en la que no puede negarse la existencia de un auténtico deseo de democratizarse» (111). Pero por encima de todo lo expuesto creemos que ha quedado demostrada la tendencia que existe en los países industrializados a la institucionalización de los grupos de intereses.

JORGE ESTEBAN

(109) Artículos 44 y 45 de la Constitución de Marruecos.

(110) Ver *Le Monde*, 19 de julio de 1966.

(111) K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la constitución*, ob. cit., pág. 464.

R É S U M É

Dans cette étude, il est procédé à un examen des différents modèles offerts par la réalité contemporaine dans de divers pays, dans leurs essais en vue d'institutionnaliser la représentation des intérêts. Il n'est point question, sous cette optique, d'étudier uniquement, comme il semblerait normal, les chambres économique "ad hoc", c'est à dire celles expressément créées pour parvenir à l'institutionnalisation des différents intérêts, mais de s'arrêter aussi bien sur d'autres formes, plus ou moins voilées, qu'on est à même d'observer dans les pays développés de nos jours. Cependant, il convient de remarquer quant à la portée du sujet, qu'il n'est fait état des deux pôles opposés limitant la représentation des intérêts. C'est, en effet, d'une part, le manque total d'institutionnalisation que suppose le phénomène général des groupes de pression, de l'autre, l'institutionnalisation intégrale qu'offre le corporatisme. De la sorte, nous sommes devant un effort de synthèse considérable visant à inclure toutes les variétés possibles que les pays modernes fournissent pour aborder ce problème irréversible qu'est l'expression des intérêts socio-économiques dans leur effort pour participer aux décisions politiques dans le cadre de ce monde technique où nous vivons.

S U M M A R Y

The object of this survey consists in examining the different patterns offered by contemporary reality in different countries in the attempt at institutionalizing the representation of interests. This does not mean that from this perspective we are only studying, as would seem normal, the economic chambers "ad hoc", that is to say, expressly created to achieve institutionalization of different interests, but that we have also tried to see other forms as well, more or less hidden, in developed countries of today. However attention should be given to the wide scope of the subject because the two opposite poles that limit the representation of interest are rather left in the margin. This is, on the one hand, the total lack of institutionalization which constitutes the general phenomenon of the pressure groups and, on the other, the integral institutionalization which is corporativism. In this way an effort of synthesis has been made in order to include all the possible varieties that can be seen in modern countries, faced with a problem as irreversible as is the attitude of the socioeconomic interests in their desire to participate in political decisions, within the framework of the technified world in which we live.