

José Tovar Vicente

VICEPRESIDENT 2N CORTS VALENCIANES. I LEGISLATURA

# EL PARLAMENTARISMO

## SUMARIO

- I NOCIÓN Y CARÁCTER.
- II SUS BASES SOCIALES.
- III NATURALEZA DE LOS REGÍMENES PARLAMENTARIOS.
- IV MODALIDADES Y RASGOS DEL SISTEMA PARLAMENTARIO.
- V ORGANIZACIÓN: 1. Monocameralismo y bicameralismo. 2. Reglamento. 3. Comisiones.
- VI ANALOGÍA ENTRE PARLAMENTO Y GOBIERNO.

## I NOCIÓN Y CARÁCTER

El parlamentarismo es un concepto que entra en las teorías de las formas de gobierno. *De iure* el parlamento se erige en la fuerza superior del mismo y «de facto» su determinación sobre el poder ejecutivo es extraordinaria, especialmente en su concepción moderna. Hoy el parlamentarismo constituye la definición esencial y básica del propio parlamento. Desde Von Gierke hasta Matteis, sin olvidar menciones pretéritas, el parlamentarismo se mostraba como una descripción de los partidos políticos, cuando todavía el Parlamento distaba mucho de sus criterios actuales. La carencia antaño de su carácter electivo originaba un vacío en la expresión parlamentarismo, que más tarde subsanaría el Parlamento realmente, al convertirse en un órgano de representación popular.

Fieles a la semántica, del verbo frecuentativo parlamentar, que significa, según el D. R. A. E., «hablar o conversar con otros. Entablar conversación con la parte contraria para intentar ajustar la paz, una rendición, un contrato o para zanjar cualquier diferencia», deriva parlamentarismo como «sistema político en que el poder legislativo está confiado al parlamento, ante el cual es responsable el gobierno».

En cuanto el parlamentarismo limita su actuación representando los intereses del pueblo, resulta adecuada la definición de Fraenkel: «el sistema parlamentario de gobierno es una forma aparente de una constitución representativa bajo la cual el parlamento posee una influencia inme-

diata sobre la composición personal del gobierno y no se limita a ejercer derechos de soberanía en la legislación, la aprobación del presupuesto y el de la administración».

En opinión de Mattern el término parlamentarismo se incorpora al inglés en 1175, gracias al cronista escocés Jordan Fantosme, al hablar de la arrogancia y la altivez del sistema feudal. En el siglo XIII aparece la palabra parliament en el Gran Consejo de los reyes ingleses. Los elementos representativos de los diferentes estratos sociales se pronunciaron así conforme evolucionaban a parlamentos. Otros países poseían su peculiaridad nominativa: *Generalstaaten* en los Países Bajos, *Reichstag* en Suecia, Cortes en España, en Alemania *Landständen* hasta 1848, en que la convención de la *Paulskirche* implantaba el uso de la voz parlamento. Sin embargo, esta dicción carecía entonces de la solidez que más tarde lograría con la incorporación de conceptos como «gobierno parlamentario» o «sistema de gobierno parlamentario», al no emplearse todavía la teoría de las formas de gobierno ni la expresión «constitución representativa». Como advierte Von Beyme, el gobierno parlamentario «significaba más bien un sistema en el que la igualdad de los tres poderes, tal como se concibe en la doctrina más antigua de la distribución de poderes, se ha inclinado a favor del parlamento, que con ello se erige en el poder más fuerte y visible dentro del Estado y consigue la soberanía sobre los demás para ejercer influencia sobre el ejecutivo».

La voz parlamentarismo equivale característicamente a «forma de gobierno parlamentario», aunque su frecuencia haya sido también para aquellos regímenes del viejo dualismo constitucional — ejecutivo y legislativo— como el sistema colegial suizo y el presidencialista de los Estados Unidos, donde el «ejecutivo, el legislativo y el judicial no entran en relación, salvo para controlarse, no para colaborar», como señala Lambert.

Que entre el principio medievalista — *quod omnes tangit ab omnibus probetur*— y los conceptos modernos existen diferencias notables es innegable; pero también la existencia de una relación y de que los principios de representatividad, control, elaboración normativa establecen una analogía parental individual concreta. Nadie obviaría las distancias existentes, pero ahí están las evoluciones de composición, que, si bien carecen de identidad precisa, siguen guardando, en cambio, estas conexiones próximas.

El carácter ancestral propio de estas instituciones se va deslizando paulatinamente, siendo hoy innovador y dinámico. En este sentido lo que hesterna era centralizador y estático, hodierna fluye con la velocidad del propio vigor social; y lo que otrora eran privilegios circunscritos, actualmente son derechos amplios y abiertos.

La «*Glorious Revolution*» de 1688 marcó un ritmo trepidante que alcanzó su fuerza adecuada en las postrimerías del siglo XVIII. El parlamentarismo norteamericano, con una constitución hecha «ex novo», sin sellos medievales ni ornamentos renacentistas, de la que, como escribe Burdeau, «se enorgullece Estados Unidos con razón de ser la decana de las constituciones actualmente en vigor», mantiene todavía sus principios fundamentales — la igualdad social, el sufragio extenso, bases estructurales concretas... — y «aunque sobrevive — añade el constitucionalista galo— lo hace como un símbolo, no como una norma. No se concebiría que fuera de otra manera, ya que muy pocos de los datos sociales, psicológicos e históricos, que se imponían en 1787 a los constituyentes de Filadelfia, subsisten hoy en día».

No obstante, es la Revolución Francesa la que desnivela el listón y con sus Estados Generales abre las ventanas para que penetren los vientos de un nuevo sistema parlamentario.

Durante el siglo XIX el poder del monarca va cediendo frente a sus ancestrales costumbres y sistemas y florece el realzamiento parlamentario, que implanta de forma ostensible e inequívoca nuevas normas y procedimientos en su función en Inglaterra, Francia, Italia, Países Bajos y la misma España. La monarquía deja su responsabilidad al Parlamento y el pueblo es el depositario de la soberanía nacional. El cambio genera zozobras, produce inquietudes; hay altibajos, vaivenes de mucho peligro, conflictos sociales frecuentes, mociones de censura, altercados y disoluciones parlamentarias, rebeliones reales para mantener o recuperar el poder arrebatado o perdido, crisis constitucionales profundas... Todo este pandemónium hubo que soportarlo hasta la llegada del siglo XX, en cuyo transcurso, absorbidos y aceptados los nuevos criterios parlamentarios, se logra una mejor y mayor estabilidad.

## II SUS BASES SOCIALES

El aumento del poder y el asentamiento del principio de soberanía parlamentaria desde su fundamento mantenían una vinculación directa con la ideología y planteamientos diversos políticos y sociales. Al efecto, hay que señalar tres consideraciones:

- Que el parlamentarismo pudo consolidarse al imponerse la burguesía al feudalismo y absolutismo.
- La influencia del racionalismo con su ideología basada en el predominio absoluto de la ley (*lex ante omnia*).
- El poder ejecutivo condicionando los acuerdos adoptados por la mayoría parlamentaria o transformando los mismos en leyes ordinarias.

«Pero desde que el Estado – señala Von Beyme– adquiere crecientes funciones sociales y la administración tiene cada vez mayor expansión, ya no puede mantenerse la ficción de que el gobierno sólo aplica normas, ya que, cada vez con más frecuencia, éstas se contraponen al principio de que las leyes deban ser pocas y generales». Sin embargo, se legislaba mucho; cualquier nimiedad se transformaba en ley y cualquier circunstancia era aprovechada para convertirla en un pequeño privilegio para ciertos grupos. No nos resulta, pues, ilógico que durante la etapa del Welfare State vuelva a debilitarse la soberanía parlamentaria.

La doctrina liberal consideraba que la confrontación interna de los representantes parlamentarios era positiva para el pueblo. En este período el cuerpo legislativo se situaba en lugar preeminente ante cualquier asunto o materia. Los puntos sujetos a regulación estatal que interesan al ejecutivo, quedan apeados de éste, cuando se han dirimido en el legislativo y convertido en leyes. El poder del legislador, si bien subordinado a la Constitución, posee, empero, mecanismos de capacidad legal para modificarla, ya del modo que las leyes preexistentes, bien por revisión ocasionalmente de carácter restrictivo. Lo cual evidenciaba:

- a) la capacidad del legislador para decidir sobre la permanencia de la Constitución y
- b) el vigor del poder legislativo al tenerla bajo su arbitrio, aunque éste estuviese obviamente condicionado.

En el Estado del siglo XIX mediaba el Parlamento con autoridad propia en las tareas legislativas y, conforme a las teorías liberales, de especial soporte para el derecho constitucional, sus integrantes debían ser individualidades muy selectas. En efecto, sus diputados eran próceres, personas eminentes, de alta distinción y mérito, con sólida preparación, fuerte autoridad y gran consideración social. Su compromiso lo limitaban su conciencia y su fama; estaban persuadidos de que gozaban de la fe de sus ciudadanos; tomaban sus propias conclusiones políticas y pactaban o convenían sus leyes, procurando siempre el bienestar general. Se consideraban legítimos representantes del pueblo, para el cual asumían la responsabilidad del resultado de las decisiones alcanzadas.

Estamos ante el motivo por el que el intercambio de las palabras constituía un instrumento fundamental en el desenvolvimiento del parlamento; en el por qué, tras la confrontación de ideas, se llega al compromiso definitivo para el Estado. De ahí la opinión de Bentham de que el choque de ideas en el parlamento hace saltar chispas que engendran la evidencia. «Y puesto que las leyes de esta suerte elaboradas con la cooperación parlamentaria — indica Gerhard Leibholz— reflejan una mayor ecuanimidad y se muestran «evidentes» en su contenido, podría la ley constitucional reivindicar legítimamente la preeminencia, al tiempo que las leyes ostentan el carácter general abstracto que todavía es propio del concepto de ley que tan netamente lo diferencia de la orden concreta e individual, con frecuencia revestida de la forma de una pretendida ley, en los Estados en donde impera el totalitarismo autoritario».

Por tanto, era difícil entender que fueran contrarias a la libertad individual unas leyes que se habían aprobado conjuntamente con el parlamento. En la misma técnica parlamentaria, al colaborar los diversos órganos constitucionales, quedaba protegida esta libertad. La falta de acuerdo entre Corona y Cámaras primeras colapsaba la acción legislativa. Y esto se reafirma, si pensamos que las Cámaras Bajas, cuyo pronunciamiento era obligado para promulgar una ley, eran grandes defensoras de las libertades. Es más, estos Parlamentos debían su existencia al liberalismo, a sus ideas liberales sobre las libertades. Era lógico que se convirtiesen en adalides de la libertad y de la propiedad frente a posibles conculcaciones o frivolidades al respecto por parte del ejecutivo. La propiedad sólo tendría enfrente a la ley. Para Leibholz, «sólo así se explicaba

por qué los Parlamentos o Cámaras populares, como protectores de la libertad y a causa de la libertad, se veían llamados a trasponer la misma esfera legislativa para encargarse de fiscalizar incluso al Gobierno y a la Administración».

La teoría liberal burguesa fue debilitándose empujada por la conflictividad social de la época, que logró alterar las estructuras de la sociedad y crear una sensibilidad distinta para el afrontamiento de los problemas sociales, generando un auténtico clima generalizado, que traslució la figura de las luchas de clases. El pueblo, y en general su estrato medio, con frecuencia mayoritario, iba alejándose cada vez más de los grupos políticos tradicionales. Asimismo, y en gran medida también, el joven colectivo socialista, ya bastante numeroso y pujante.

La línea ideológica liberal del «laissez faire» aún siguió sosteniéndose en un nivel respetable dentro del parlamentarismo «hasta que la burguesía consiguió afirmarse en el poder dentro de la torre de marfil de los parlamentos de elección censitaria con una esfera social homogénea, que se vio como excepcional por su formación y posesión» (Von Beyme).

Es lo cierto que el constitucionalismo, que arrancó de la revolución puritana inglesa con el *Agreement of the People*, de 1647, redactado por los oficiales de O. Cromwell contra las pretensiones soberanas del Long Parliament, y que es el primer modelo de constitución escrita (la primera escrita con valor jurídico es el Instrument of Government del propio Cromwell), alcanzó su complemento con la llegada de la democracia, la implantación extensa del sufragio universal y el pluralismo social de las Cámaras.

La caída del liberalismo burgués dio paso al dualismo de conservadores y socialistas.

Las luchas de clases tambalearon el parlamento, que sufrió un fuerte varapalo y con él los partidos políticos, cuando, tras la primera guerra mundial, hicieron su presencia los fascismos y los regímenes autoritarios de Alemania, Italia y otras naciones de occidente. Solamente, cuando se superó la segunda gran contienda, reaparecieron los parlamentarismos en los pueblos de Euro -

pa, salvo Portugal y España. Grecia con su golpe militar de 1967 volvió a la dictadura. España, aprobada su Constitución, en diciembre de 1978, ingresa plenamente en la lista de países democráticos. Hoy el mundo occidental es un bloque homogéneo al servicio de la democracia, sistema al que se han adscrito, sin desdeñar sus ideas propias, pero flexibles sus comportamientos, los diversos partidos políticos. Y «aunque el parlamentarismo — como aclara Beyme— era considerado en los partidos socialistas desde hace mucho tiempo como instrumento de dominio de las clases burguesas, sus normas formales y su procedimiento se mostraron extraordinariamente adaptables, y han servido a grupos aristocráticos, burguesía, movimientos radicales de la pequeña burguesía y, finalmente, también a partidos obreros socialistas como marco transformable para una política con arreglo a la voluntad de la mayoría».

La revolución política iniciada en el siglo anterior, llamado siglo de oro del parlamentarismo, ha desarrollado un fenómeno de democratización cada vez más reafirmado y los derechos del control parlamentario han tomado un rumbo diferente. En efecto, frente al papel de la democracia clásica parlamentaria y representativa, hoy contemplamos un sistema de partidos políticos «convertidos en organizaciones que proporcionan a los millones de ciudadanos la ocasión de obrar políticamente, y los agrupa en unidades de acción» (Leibholz). Y si otrora el diputado, persona de gran prestigio social, decidía y actuaba con carácter independiente, autopersuadido de que su persona ostentaba la representación del pueblo, ahora es un partido político el que disciplina sus actos y decide sus pertinentes conclusiones. Actualmente es muy poco frecuente un diputado independiente. En la estructuración actual no se elige a una persona por su capacidad, preparación y talento; los méritos individuales se obvian, quedando como complementarios; son los partidos políticos, a través de su órgano correspondiente, los que conforman sus listas, alejándose de la aristocracia intelectual que tan determinante era en el período anterior. Incluso los electores, para verificar su voto, se ven comprendidos en un conjunto de factores: desde programas y candidatos a un acervo heterogéneo de circunstancias. Véase cómo W. Churchill, pese a su gran prestigio personal, acreditadísimo, cayó derrotado ante el partido laborista de Attlee; o al Dr. Gorbach, del partido popular, sucumbiendo en las elecciones austríacas de 1965...

Los privilegios del parlamentario siguen, sin embargo, aunque limitados, subsistiendo: formula sus preguntas al gobierno, pide y toma la palabra en el Parlamento para expresar sus puntos de vista... Bien es cierto que sus derechos, regulando el espacio de sus intervenciones, los acota el

Parlamento, que, además, distribuye ordenadamente el tiempo que corresponda entre los diversos grupos políticos a tenor de la importancia de éstos. El presidente es el encargado de regular y ordenar las intervenciones de los miembros de la Cámara.

### III NATURALEZA DE LOS REGÍMENES PARLAMENTARIOS

Es a partir de 1814 cuando comenzó a desarrollarse realmente el sistema de gobierno parlamentario con el Régime de Charte. No obstante, esta Carta, que rompe con la tradición revolucionaria en Francia, es ante todo una constitución otorgada por el rey a sus súbditos, el cual, como señala Burdeau, «se limita, por medio de ella, voluntariamente, un poder que recibe de su pertenencia a la dinastía real y no de la soberanía nacional». Y aunque se habla de las libertades físicas, religiosas, de pensamiento y expresión, etc. y se garantiza la igualdad y el derecho a la propiedad, sin embargo, «estos derechos ya no son derechos naturales; son también una concesión del soberano», al que «corresponde, pues, reglamentarlos, extender o limitar su ejercicio». Como añade Burdeau, «el gobierno de la Restauración no ha dejado de aprovechar esta facultad: ha restablecido la nobleza, que no se concilia con la igualdad social; ha hecho del catolicismo la religión del Estado, lo que restringe la libertad religiosa; ha reglamentado la prensa, de manera que la libertad de opinión se hizo a veces ilusoria». Asimismo, estaba ausente el sufragio universal (éste no reaparecería hasta la Constitución del 4 de noviembre de 1848), desechado incluso por bastantes liberales que no lo consideraban propio de la naturaleza del hombre; sólo «de la capacidad de los individuos; una función social». «La Carta — como escribió Royer-Collard— instituye funcionarios, cuya función consiste en nombrar diputados». No menciona nada sobre las relaciones entre el ejecutivo y el parlamento; ello, no obstante, no le impide que en su desarrollo práctico, este régimen implantase en Francia por primera vez el parlamentarismo. Aunque bien es cierto que hay que esperar a la Carta de 4 de agosto de 1830 para poder hablar de un hecho no otorgado, sino votado por la Cámara y aceptado y jurado obligatoriamente por el rey Luis Felipe antes de recibir tal título. Ya, pues, no es una monarquía divina, sino sometida a las normas de un contrato pactado entre el rey y los representantes de la nación, ahora en calidad de miembros de la soberanía nacional. «El rey reina, pero no gobierna», formuló Thiers. Este concepto aún carecía de penetración liberal, al ser todavía un privilegio de las clases medias acomodadas. Fenómeno similar sucedía en Bélgica.

De cara al futuro parlamentario el decreto de 5 de marzo de 1848 fue muy determinante.

Anteriormente Honorato Mirabeau en la Asamblea Nacional Francesa de 1789 y Agustín Argüelles en las Cortes españolas entre 1810 y 1812 se mostraron reticentes a la separación de los poderes legislativo y ejecutivo, aunque admitían la compatibilidad entre los ministerios y los diputados, considerando siempre la responsabilidad política del gobierno. Todavía no existía una definición clara de las funciones de un gobierno parlamentario.

España introdujo a Europa su Constitución liberal de 1812, que desplazó a las francesas del período revolucionario, y que para C. Seco Serrano ha merecido el título de «la mejor Constitución de la historia».

El desarrollo parlamentario durante el siglo XIX no fue homogéneo ni simultáneo en los distintos suelos de Europa; si pretendemos buscar algo que tenga carácter sólido para establecer y desarrollar un análisis, lo encontraríamos únicamente en los diferentes colectivos ideológicos.

Siguiendo a Von Beyme, podríamos fijar las siguientes disquisiciones:

1º En algunos países existía un dualismo constitucional y en los debates al respecto que se llevaban a cabo, sólo unos pocos políticos eran acordes al concepto de la forma de gobierno parlamentario. Estos Estados comenzaban su desarrollo como gobiernos parlamentarios mayoritarios, en virtud de sus particularidades coyunturales políticas y sociales. (Bélgica, Francia bajo su monarquía de julio, el Estado de la Paulskirche con la Asamblea de 1848, presidida por Gagern, y el Statuto italiano de Carlos Alberto de Cerdeña de este mismo año).

2º Otros países conservaron el dualismo constitucional hasta principios todavía del siglo XX, manteniendo firme su voz y su voto el parlamento, incluso para la creación y derrocamientos de gobiernos, aun a costa de duros enfrentamientos con la monarquía. (Holanda, 1868; Noruega, 1884; Dinamarca, 1901; Suecia, 1917; Alemania, 1918).

3º Era raro conseguir un sistema parlamentario por medio de asambleas constitucionales. Francia gozó de un semiparlamentarismo durante la II República; la III República fue por completo parlamentaria.

4º En varios países europeos se introdujo un gobierno parlamentario solamente después de la I guerra mundial y no porque antes no existieran fuertes tendencias al respecto; sin embargo, en otros no hubo conato alguno en este sentido (Balcanes, Austria, Hungría y Rusia).

Los pueblos poseedores de un sistema parlamentario no fueron capaces de procurar por ningún medio, ni teórico ni práctico, asegurar la supeditación parlamentaria del gobierno, lo que propició un repliegue notable del desarrollo constitucional.

Allí donde los partidos políticos gozaban de fuerte predicamento, pero su ideología no era parlamentarista, surgieron fuertes discrepancias sobre la elucidación y aplicación de estas doctrinas. En los países parlamentaristas, en que por circunstancias imperó cierto radicalismo, sobresalió una oligarquía de notables, «los ministrables», tan influyente y poderosa que ciertos sectores conservadores comenzaron a hablar de la historia constitucional caracterizada por el gobierno de las Asambleas (*Le gouvernement des Assemblées*. III República de Francia, 1875).

La presencia de grupos conservadores en otros lugares venía acompañada de ciertos movimientos que paulatinamente desgastaban y desvirtuaban el sistema parlamentario (Italia, Alemania 1918-33; Suecia 1920 y en menor proporción Holanda). Durante el intervalo comprendido entre las dos grandes guerras el parlamentarismo experimentó una fuerte crisis; la propia Inglaterra estuvo al borde de un gobierno minoritario.

Tras la segunda guerra mundial se aunaron de forma organizada el parlamentarismo representativo y el democrático, formando el moderno Estado constitucional, que desde entonces ha logrado adecuadamente su impulso, perfeccionamiento y auge, a excepción de los acacimientos circunstanciales de la IV República francesa de 1958 y del golpe militar griego de 1967.

En general el parlamentarismo gozó de una dinámica vigorosa y positiva; fueron múltiples los ensayos para hacerlo más racional y práctico; con normas más flexibles y adecuadas. Pero a juicio de Klaus von Beyme, «todos estos intentos chocaron con la oposición de las asambleas a realidades político-sociales. Los argumentos teóricos eran predominantemente doctrinas jurídicas equilibradas; apenas se intentó analizar mediante investigaciones científicas sociales e históricas. En algunos casos estas estimaciones erróneas eran, sin embargo, psicológicamente comprensibles. En la Alemania de 1949, por ejemplo, se tenía la esperanza de una estabilidad política, como la que posteriormente se hizo realidad. La caída de muchos regímenes parlamentarios a consecuencia de la usurpación por grupos totalitarios también hace comprensible la tendencia a la desconfianza hacia el poder en las asambleas constituyentes europeas después de la segunda guerra mundial. El parlamentarismo que se desarrolló entonces en los países de Europa — favorecidos por las transformaciones sociales— no trajo relaciones verdaderamente estables que se apoyasen en la imposibilidad de reformar las constituciones, a pesar de su seguridad institucional».

El régimen parlamentario durante el siglo XX se implantó en todos los pueblos de Europa, salvo Suiza. Hoy este sistema es práctica usual casi general, con disyuntiva diferente en el presidencialismo norteamericano y en el colegial suizo. En este sentido, conviene precisar que ni en Europa ni fuera de ella, pese a tener muchos partidarios, ha incardinado la técnica estadounidense ni la norma congresual suiza, no obstante los conatos de ciertos países, poco sólidos constitucionalmente y con frecuentes inestabilidades sociales, como Uruguay al imitar el sistema suizo, Siria el presidencialista norteamericano y los vaivenes parlamentarios constantes de muchos pueblos de América del Sur, hoy felizmente estabilizándose. Y no era cuestión mimética; se trataba de que las circunstancias políticas y sociales instaban la necesidad parlamentarista, aunque ésta estuviese en periódico deslizamiento y despliegue.

Las bases legales constitucionalistas aún eran inconsistentes en el siglo XIX, con la salvedad de la III República francesa y, «sólo con ayuda de ciertas teorías se pudo intentar llevar la práctica parlamentaria a coordinar con el Estado dualista» (v. B.). A excepción de Bélgica, Holanda y Luxemburgo, en los demás Estados se acogió de buen grado la conjunción diputado y ministro y se aunaron constitucionalmente, aunque esta exigencia causara reticencia en los parlamen-

tos, las responsabilidades parlamentarias y las judiciales, antes de 1875 intrascendentes en cualquier constitución. A partir de lo cual, el debate respectivo se introdujo en la opinión pública en algunos lugares, creyéndose, por un lado, que ello obedecía básicamente a la voluntad personal del rey; ingleses y belgas, a su vez, que la cuestión era un planteamiento de la burguesía a su monarca parlamentario para comprobar la actitud regia.

Durante la segunda mitad del siglo XIX se expandió la sensación de que los sistemas parlamentarios no eran ni específicos de una forma de gobierno concreta ni meros trasuntos de los usos ingleses, sino la creación propia, superpuesta a otros criterios legales constitucionalistas, que marcaba el subjetivismo propio, ajeno a los desplazamientos del Estado. Criterio éste que penetró, tras la II guerra mundial, en Dinamarca (1953) y Suiza (1972).

De origen desigual y de desarrollo heterogéneo fue el establecimiento de la forma de gobierno parlamentario. En unos países el parlamentarismo lo hundió el mismo parlamento (monarquía de Francia y Bélgica); en otros, la causa fue un vínculo personal (Finlandia, Hungría, Luxemburgo y Noruega). A veces, los parlamentos han visto fortalecidas sus posturas por el estado enteco e inseguro de la monarquía, bien por problemas de legitimidad, ya por vacíos en el continuismo dinástico.

Los parlamentos se hacen cada vez más sólidos por la importancia que revisten las leyes en la constitucionalidad. «Pero por ello — escribe Von Beyme— no todo Estado de derecho ha recorrido el camino de la parlamentarización. El parlamentarismo en algunos países significó incluso la ruptura de la difícilmente alcanzada unidad nacional (imperio alemán). Con el reciente desplazamiento del poder desde el parlamento al gobierno y a consecuencia de su actividad reglamentaria cada vez más amplia, el concepto de ley quedó cada vez más vaciado. Mientras más estrecha era la fusión entre la mayoría parlamentaria y gobierno, tanto menos podía contrarrestarlo el Parlamento como tal. La distinción entre el ejecutivo y el legislativo, que era básica en el constitucionalismo, se hizo cuestionable en esta clase de régimen parlamentario por la vinculación entre gobierno y mayoría parlamentaria».

Sin advertir que durante la burguesía hubieron diversas formas de gobierno parlamentario, hay quienes pretenden ver en la misma el nacimiento de este sistema. En Francia, durante la Restauración, en la misma Inglaterra y en pueblos de parlamentarismo bien consolidado se reconoció el gobierno parlamentario; en otros más rezagados al respecto — Suecia, Alemania, etc.— las fuerzas obreras lograron su concurso práctico en las actividades institucionales del parlamento, conquistando incluso viejas reivindicaciones.

La lucha parlamentaria no ha sido, pues, monopolio de ningún grupo social. Aunque el liberalismo y el pueblo guardaron una relación estrecha, en pocos lugares emergió por sí solo el gobierno parlamentario. En un principio la pluralidad divergente de ideas presentó un rechazo a la forma de gobierno parlamentario; luego, en cambio, ha aprendido a aceptar sus métodos. En Italia y Bélgica conservadores, liberales e incluso el clero han asumido el parlamentarismo. En otros lugares los conservadores, poseedores de la mayoría, pero sin el concurso propio en el gobierno, han definido el parlamentarismo como teoría de las fuerzas de la oposición (los ultra-royalistas franceses después de 1814; los orleanistas de 1873 en sus refriegas contra Adolfo Thiers). En Suecia y Alemania los socialistas, por su parte, dispusieron de gran presencia y buena consideración en la instauración del gobierno parlamentario. Treinta años antes de que formaran parte en los gabinetes de federación o asociación del pueblo ya compitieron en elecciones y colaboraron en el parlamento (Francia, 1889; bastantes países durante la primera guerra mundial; también la neutral Suecia).

Es lo cierto que las formas de gobierno parlamentario han ido adquiriendo paulatinamente más importancia, siendo pronto aplicadas en todos los círculos políticos. También es verdad que su desarrollo no ha sido homogéneamente completo, ya que algunos partidos políticos han introducido ciertas modificaciones, adecuándolas ideológicamente a su naturaleza. Así: en cuanto a la jefatura del Estado, al sistema bicameral del voto de censura, sobre la cuestión de confianza y disolución del parlamento.

En cuanto a los comunistas y a los radicales de derechas, obviamente, nunca participarían en los sistemas de gobierno parlamentario, aunque en ciertos países, como Italia, Finlandia y Suecia, los primeros, tras la segunda guerra mundial, llegaron a mostrar su proclividad a las formas parlamentarias.

## IV MODALIDADES Y RASGOS DEL SISTEMA PARLAMENTARIO

Cuando al definir el parlamentarismo nos referimos al sistema de gobierno, estamos englobando en el término a un grupo de fuerzas políticas plenamente responsables ante el Parlamento, máximo representante e integrador de la soberanía popular.

Con independencia de sus propias y específicas connotaciones existen en el mismo unas propiedades y unos perfiles de carácter general, ya destacados por el profesor de la Universidad de Tubinga Dr. Beyme. Veamos:

A) El ejecutivo y el legislativo se interconexionan constantemente y se hace compatible el derecho de un diputado al cargo de ministro. Esta compatibilidad no existe en los casos de Holanda, Luxemburgo y la V República francesa.

B) El jefe del gobierno y los ministros gozan del apoyo del Parlamento.

C) El gobierno tiene la obligación de dimitir, si se ve privado de la confianza de la mayoría parlamentaria (responsabilidad parlamentaria).

D) El parlamento ejercerá por derecho el control del gobierno, a través de los mecanismos internos que establece su propio reglamento.

E) En ciertos países es el parlamento el que practica el derecho a nominar al gobierno y al jefe del gobierno (Alemania Federal, Israel); asimismo, a ratificar en el cargo al jefe de gobierno, que, mediante la votación de investidura, haya propuesto el jefe del Estado (IV República francesa, República italiana). En España este procedimiento se contempla en el artículo 99 de la vigente Constitución.

F) El derecho de disolución es otra norma fundamental del sistema parlamentario, cuyo ejercicio corresponde al jefe del Estado a instancias del jefe de Gobierno, manteniéndose así un equilibrio de poder entre ambas Cámaras. En España, cuya figura se exhibe en el artículo 115 de su Constitución, es el Presidente del Gobierno, tras deliberar con el Consejo de Ministros y

bajo su exclusiva responsabilidad, quien podrá proponer la disolución del Congreso, del Sena - do o de las Cortes Generales, la cual será decretada por el Rey.

G) Junto a los poderes institucionales – Parlamento y Gobierno– se encuentran también los partidos políticos, que actúan como grupos intermedios en relación constante con aquéllos.

H) El sistema parlamentario funciona con equilibrio y adecuada armonía (homogeneidad política), ahorrando convenientemente la plural divergencia ideológica de los partidos que lo componen (solidaridad), buscando su pendular funcionamiento normativo (eficacia).

I) El primer ministro o presidente del gobierno – según sistemas– disfruta en el proceso parlamentario del privilegio de su *status* en casi todos los regímenes modernos.

J) No obstante la concentración de fuerzas políticas (la gran coalición austríaca de 1965), los parlamentos están compuestos por diversos partidos políticos que actúan como oposición frente al poder elegido.

K) El parlamentarismo auténtico ha de ir sintonizado con la cultura del pueblo, una cultura endógena, sistematizada y organizada, que dé a aquél su personalidad propia, plural y soberana, y coordine los estamentos inferiores con los altos niveles representativos.

Estos rasgos en mayor o menor proporción pueden ser útiles a todos los sistemas parlamentarios, con independencia de que individualmente posean sus propios matices y apliquen las numerosas variantes posibles. Consecuentemente:

1. Hallamos sistemas parlamentarios concretos y estrictos.
2. También de carácter presidencialista, en los que el gobierno custodia la responsabilidad del parlamento, pero su independencia queda subordinada al jefe del Estado, elegido por el pueblo. Son los casos de la Alemania de Weimar, de Finlandia, de la V República francesa y, en menor proporción, Austria.

3. Monarquías parlamentarias (Inglaterra, Países Bajos, Noruega, Dinamarca, Suecia y España).
4. Repúblicas parlamentarias, cuya efectividad política va reduciéndose escalonadamente.
5. Regímenes con:
  - a) presencia de un primer ministro propio de constituciones que exhiben una gran disposición legislativa (Alemania Federal), o
  - b) con características consuetudinarias (Gran Bretaña).
6. Sistemas cuyo gobierno vive una situación débil. (Es el caso de los países que tienen sus partidos políticos excesivamente fraccionados.)
7. Sistemas bipartidistas (la Alemania Federal, Gran Bretaña, Austria).
8. Sistemas multipartidistas (Francia, Italia, Países Bajos, Finlandia y España).
9. Sistemas mayoritarios (Gran Bretaña).
10. Sistemas de carácter proporcional con necesidad de recurrir a menudo a las coaliciones gubernamentales (España, Austria, Holanda).

La imagen del parlamentarismo inglés es sin duda la que más se ha proyectado y la que ha servido como prototipo para diferenciar lo que es parlamentarismo verdadero de su concepto antónimo o mostrar al respecto la escala de valores propios (imagen cualitativa). En base a ello, unos constitucionalistas, como R. Redslob, califican el parlamentarismo fundamentándose en su autenticidad; otros, como E.A. Hermens y W. Kaltefleiter, lo hacen por razones de semejanza.

Cuando las particularidades se entremezclan, surgen ciertas modalidades derivantes:

1. *Modos de formación parlamentaria:*
  - a) como consecuencia de una revolución (Francia, 1830, 1848, 1871; Alemania, 1918).
  - b) Por medio de mecanismos de confrontación parlamentaria: críticas al gobierno, interpelaciones, rechazo de presupuestos, mociones de censura, etc. (Holanda, Suecia, Noruega).
  - c) A través de reiterativas victorias comiciales de los partidos del marco parlamentario (Dinamarca, 1901; Suecia, 1905-17).
2. *Niveles de fragmentación de los partidos:*
  - a) rivalidades y enconos nacionales y regionales. (Canadá, Bélgica, Suiza).
  - b) Disputas de carácter religioso (Alemania, Holanda).
  - c) Desacuerdos profundos de orden social (los partidos de obreros y campesinos).
3. *Heterogeneidad ideológica constitucional.*
4. *Caída de un régimen motivada por su fuerte conflictividad política interna o por avatares de política exterior.*
5. *Creación de un régimen nuevo, tras la desaparición natural del anterior.*

## V ORGANIZACIÓN

### 1 MONOCAMERALISMO Y BICAMERALISMO

El Estado medieval se caracterizaba por unos sistemas muy descentralizados, pero interrelacionados. El poder central aún carecía de preeminencia y de continuidad. A este entramado correspondían parlamentos similares: una cámara para cada estamento, coexistencia simultánea de miembros electivos y de derecho, etc. Suecia hasta 1867 poseía un Parlamento tetracameralista. En Francia, el 5 de mayo de 1789, Luis XVI convoca los Estados Generales. A esta cita acuden los electores con unos cuadernos, redactados por los comitentes, conteniendo directrices muy claras, y que eran distintas a la idea del monarca, que daba a esta convocatoria carácter consultivo. Pero la voluntad de los electores la convirtió en constituyente, lo que aprovecharon los Estados Generales para declararse «Asamblea Nacional» (17 de junio); título que tomó carta de naturaleza, cuando diez días después nobleza y clero se integran en el Tercer Estado, el cual, al constituirse en «Asamblea Nacional», marcó el preludio de la Revolución Francesa.

El bicameralismo — herencia tradicional de los parlamentos medievales y del «estado de clases» (*Ständestaat*), reliquia en especial cuando en ciertos casos todavía la Cámara Alta la componen senadores no elegidos, sino nombrados o hereditarios—, actualmente con la desaparición de las cámaras nobiliarias ha experimentado otro valor y significación.

El bicameralismo moderno, tanto en una cámara como en la otra, mantiene una misma filosofía política — la de la soberanía popular—, aunque, como señala Cotta, «son diferentes las modalidades institucionales que, a través de las dos cámaras, deben asegurar la actuación práctica del mismo. Las dos cámaras representan por lo tanto elementos complementarios que se integran en un único plan». Beyme ve que en la mayoría de los países se democratizó la segunda cámara y que, aun mostrando cada lugar sus connotaciones diferentes propias, ambas cámaras tienen los mismos fundamentos (Bélgica, Holanda, Italia). Otros países (Dinamarca, 1953; Suecia, 1972 y Nueva Zelanda) han implantado el monocameralismo. En países de tipo federal o de autonomías regionales predomina el bicameralismo (Estados Unidos, Austria, Suiza, Alemania, España entre otros), sirviendo la segunda cámara — en los Países Bajos se le denomina «primera cámara»— como factor integrador ante la peculiaridad del sistema, es decir, «que ésta deberá representar las unidades federales en su singularidad, mientras la primera cámara las re-

presenta de manera indiferenciada» (Cotta).

En los Estados federales la segunda cámara goza de un realce notable, al disfrutar de la facultad de representar a los Estados miembros, sobre todo en Estados Unidos, en que el Senado, revestido de derechos especiales (ratificar nombramientos del presidente, aprobación de tratados...) y de gran penetración social, se ha convertido en una de las cámaras más activas y con mayor poder del mundo.

## 2 REGLAMENTO

Al igual que los parlamentos los reglamentos tienen que adaptarse a la dinámica histórica durante las diferentes fases o ciclos de la misma.

a) En su fase primitiva el parlamento luchaba para disfrutar de su propia autonomía y poder elegir a su presidente, respaldado por la confianza de una mayoría. Durante este lapso se pretendió limitar la autoridad y el prestigio de los ministros, manteniéndolos a menudo distantes de las actividades del Parlamento, ya que entre el mandato de diputado y el cargo de ministro existía una clara incompatibilidad.

En Estados Unidos los Secretarios de Estado no estaban facultados, salvo en casos excepcionales, para intervenir en el Congreso; en otros parlamentos al ministro no se le permitía el uso oral, pero tenía la obligación de comparecer cuando así lo pidiera la mayoría parlamentaria, aunque carecían por impedimento de la calidad de miembros de la Asamblea (Holanda, Luxemburgo, V República francesa).

b) La segunda fase se caracteriza por la tolerancia de la oposición, que de forma paulatina y muy lentamente fue logrando sus derechos. En Inglaterra se toleró la oposición parlamentaria desde Robert Walpole (1676-1745), quien, por cierto, atribuía considerable importancia al poder y a la influencia de la Cámara de los Comunes, ya que, según él, correspondía a la Asamblea legislativa, como representante de la voluntad popular, canalizar la actuación del poder eje-

cutivo. En ciertos países anglosajones el jefe de la oposición llegó a ser un cargo remunerado por el Estado.

c) En la tercera fase, al destruirse la vieja homogeneidad de la burguesía con la incorporación de nuevos partidos políticos y acrecentarse con frecuencia las disputas sobre las preferencias parlamentarias, para evitar los obstáculos y atoramientos de la oposición principal, se recurrió a los antiguos reglamentos liberales que aseguraban los mayores derechos posibles a cada diputado.

d) En la cuarta fase surge la necesidad de adecuar al reglamento, buscando una buena eficacia, el gran caudal legislativo del *Welfare State*, sin que por ello se mermen la libertad de acción y control que tienen los diputados.

Simultáneamente al reglamento se corrige también la función del presidente del Parlamento. El cambio se encauzó en torno a dos vertientes: la del *Speaker* inglés, serio y disciplinado, neutral casi siempre, aislado contra toda influencia partidista y destinado a mediar entre el partido mayoritario y la oposición de la minoría, procurando con equilibrio desarrollar el programa legislativo, o la del sistema francés, e incluso de otros países del continente, con un presidente débil, flaco de autoridad, ante la situación de independencia singularizada de los diputados, régimen fragmentario de partidos y la disponibilidad del reglamento. Su arma final y definitiva es la suspensión de la sesión parlamentaria, justamente el objetivo al cual tienden los grupos que practican la obstrucción en la Cámara.

### 3 COMISIONES

Las comisiones forman parte del conjunto de elementos que establecen las diferencias de funcionamiento dentro de los parlamentos. Las constituyen grupos reducidos, lo que les da una eficiencia mayor. Su criterio de organización varía de un parlamento a otro. Según el principio distributivo del trabajo, distinguiríamos entre comisiones especializadas y no especializadas, y basándonos en su duración, en permanentes y específicas. Las permanentes perduran a través de una misma legislatura y sus miembros sólo se renuevan con el cambio de ésta. Las específicas o «ad hoc» se crean para una tarea determinada y acaban al evacuarse el cargo. Hay otras comisiones, las llamadas mixtas, que aparecen cuando se integran en ellas un número igual de

diputados y senadores.

Estas comisiones no las componen grupos fragmentados, sino que, siendo constituidas por individualidades representativas de su partido, poseen, sin embargo, una estructura plural convergente con equilibrada cohesión interna interpartidaria. Una heterogeneidad homogénea. En Gran Bretaña cada proyecto o iniciativa se somete a debate en una comisión, señalada con una letra (A-G) y con carácter privativo cada uno se dedica a cualquiera de los asuntos correspondientes. Este carácter deliberador de las comisiones no apoya a la especialización y origina que muchas asociaciones no se dirijan a los diputados, sino que tomen como destinatario a los partidos políticos; el papel decisivo lo ejercita el pleno.

Circunstancialmente se perora también de un Parlamento oratorio, en el que los más destacados oradores de la oposición interpretan el papel de «ministros fantasmas».

En sentido opuesto surge el Parlamento del trabajo, que tiene su ejemplo primordial en el Congreso norteamericano, donde las comisiones se apoyan en un sistema altamente cualificado, por lo que se obvia la figura del orador y se realza la del experto en pormenores, persona de amplia ilustración.

El Congreso de los Estados Unidos lleva a cabo la mayor parte de su trabajo mediante comités y los votos de toda la Cámara generalmente suelen ratificar los informes emitidos por dichos comités.

Las comisiones aparecen como variantes de la función representativa de los parlamentos, pero ello refuerza claramente la capacidad deliberadora de estas asambleas. Quienes protestan contra el secreto de su funcionamiento no se percatan de que un parlamentario experimentado les diría que «ningún hombre es el mismo en privado que en público. Cuanto más numerosos sean los observadores, el auditorio, tanto menor resultará la franqueza, la sinceridad y la confianza. La experiencia a escala universal nos dice que en todo tipo de conferencias o deliberaciones se alcanzan unos resultados más rápida y satisfactoriamente si las personas directamente interesadas se encuentran solas».

Importa señalar que el parlamento inglés, durante el período en que era un organismo deliberante, vigilaba estrechamente lo reservado, lo secreto de su proceder interno. Así se evitaba la mala impresión de «hablar para la galería». El psitacismo tiene escasas posibilidades de brillo en un comité parlamentario. Al principio estas agrupaciones «eran consideradas meramente como órganos para investigar algún hecho, para digerir y solucionar el detalle de un tema complicado», pero, como aclara Carl Friedrich, «en el curso del tiempo llegaron a convertirse en centros activos, capaces de dirigir la vida del Congreso». Los proyectos de ley nacen en lo bufetes de los notables de los comités a los que se asignará la iniciativa correspondiente. Los administradores públicos recaban la opinión de los integrantes de las comisiones parlamentarias, y así se adelantan la disputa sobre el aumento de los presupuestos. Los mandatarios de los distintos grupos de interés contactan frecuentemente con los miembros del comité del Congreso, que tiene el cometido de controlar el trabajo relacionado con los problemas más próximos de cada día.

Muchos proyectos de ley son rechazados y paralizados por las comisiones antes de su discusión en la Cámara o el Senado.

Desde finales del siglo pasado, superada la consternación de la época del Terror, las comisiones parlamentarias en Francia han ido experimentando un auge creciente. Al igual que en Estados Unidos, el sistema francés de comités o comisiones ha tenido en los partidos políticos integrantes de la Cámara su soporte principal, y desde 1909 su representación iba en proporción a su fuerza numérica. Se respetaba el criterio de comunicar los proyectos de ley a las comisiones parlamentarias. Estos comités se situaban en los asientos delanteros de la Cámara, contiguos al banco del gabinete ministerial. En materia de tipo legislativo los comités se limitaban imprescindiblemente a la providencia de la voluntad de la Cámara; en otros terrenos dirimían muchos asuntos sin ni siquiera informarlos o presentarlos ante la misma. Una referencia clara la tenemos en el Comité de Asuntos Exteriores. En estos asuntos estas comisiones actuaban sustituyendo a la Cámara, preparándole el trabajo, y aconsejando y emitiendo pareceres que los ministros acogían de buen grado. Quedó para la jerga *«jouer les commissions»*.

A medida que el sistema de comisiones parlamentarias iba infiltrándose y abigarrándose más en la política gala y en la legislatura, los comités disponían de una más extraordinaria capacidad para asumir iniciativas en asuntos de política general. En los parlamentos con gobiernos inse-

guros, al existir una organización de partidos muy atomizada (III y IV Repúblicas francesas), emergen a modo de segundo gobierno una o dos comisiones poderosas. Una anécdota la hallamos, cuando en 1932 el Sr. Herriot pretendió conseguir aquiescencia de la Cámara para reconocer una deuda de Francia a Estados Unidos y dos comités pujantes, contrapuestos en la cuestión, lo bloquearon: el de Finanzas y el de Exteriores; y, aunque escucharon al Sr. Herriot, aprobaron una determinación conjunta contra dicha obligación, que luego corroboró la Cámara, forzando tal conducta la dimisión del gabinete Herriot con éste al frente. La falta de fortaleza en el procedimiento interno de la Cámara francesa era evidente y la función deliberativa del Parlamento en un porcentaje considerable quedaba en manos de sus comisiones permanentes. Alguien reprochó con mordacidad: «Para la Cámara, todas las votaciones; para el comité toda la discusión». Como señala Friedrich, en la Asamblea Nacional francesa «se combinaban la fortaleza (de los comités) norteamericanos equivalentes con la carencia de todo control parlamento o gubernamental». Y añade que «las funciones verdaderas del Parlamento, las de carácter representativo tanto como las de índole deliberativa, quedaban sustituidas así por unas responsabilidades ejecutivas y administrativas que los comités, compuestos por un abigarrado conjunto de personas partidistas, estaban en mala posición para resolver satisfactoriamente».

La Constitución de 1956 intentó enmendar el asunto, restringiendo a seis los comités permanentes en la creencia de que, siendo menor su número, habría espacios más grandes y disminuiría la capacidad de los grupos de interés; permitiendo que el ministro de un gabinete pueda retirar por voluntad de la comisión un proyecto de ley y presentarlo a la Asamblea; formulando enmiendas a la disposición del comité; bloqueando otras enmiendas de los demás diputados; y, finalmente, insistiendo en un voto relacionado con los cambios efectuados por el comité y que considere rebatibles.

La República Federal Alemana mantuvo una situación intermedia entre ambos extremos de los sistemas sajón y galo.

#### 4 MINORÍAS PARLAMENTARIAS

Estamos ante colectividades electorales o parlamentarias en representación de ciertos sectores de la opinión pública. También en la estructuración y desarrollo de cualquier representación corporativa de carácter público, salvo en materia legislativa, surgida como resultado de un su-

fragio, existirán mayorías y minorías que representarán la forma de idea política tanto en la organización como en la actividad del propio Estado.

«En un régimen democrático y parlamentario» — dice Zucchini— se puede hablar «de minorías como de oposición a la mayoría que rige la suerte del gobierno y, así como ésta puede estar formada por una coalición de partidos» — (o por un poderoso partido único)-, «la oposición puede estar constituida» -(por otro partido fuerte contrapuesto)— «y (o) por una coalición o, más frecuentemente, por una agregación de grupos políticos minoritarios que, aun manteniendo en el plano ideológico-doctrinario las propias diferenciaciones, tienen como único mínimo común denominador y resultado más inmediato por alcanzar el de proponer y, naturalmente realizar, una alternativa de poder a la mayoría».

El reconocimiento de las minorías ha tenido un desarrollo complejo. Hombres que se proclamaban grandes adalides de la libertad, no sentían el mismo respeto por las minorías. El propio J. J. Rousseau, «el apóstol de la democracia directa e igualitaria» (*sic*), paradójicamente llevó al último extremo el concepto de lo individual, elevando a la categoría de principio la liquidación de todo lo que supusiese minoría. La ley de las mayorías era — según él— «expresión de la verdad y de la justicia en todo momento». Pero olvidaba que la libertad — que tanto la pavoneaba el ginebrino— es tan grandiosa que admite en su seno incluso a aquéllos que la rechazan. La mayoría compacta es, a juicio de Ibsen, el mayor enemigo de la verdad y de la libertad. Anatolio France manifiesta que «una raza sólo tendría conciencia de su genio a través de imperceptibles minorías, ya que los clamores estúpidos lanzados por una mayoría en la plaza pública, no suelen constituir, tal vez porque les falta aquella conciencia, la gloria de los pueblos». El irlandés Balfour llegó a exclamar: «¡Creo que la tiranía de las mayorías es tan nefasta a la libertad como la de un soberano!. Por eso no podré nunca defender que sea inexcusable contra la primera lo que es tenido como excusable contra la segunda. Es imposible suponer que deba prestarse acatamiento a un grupo de personas que mantengan principios inconciliables con los derechos y libertades privadas, sólo por ser la mayoría.»

El propio peligro que entraña el exclusivismo de las mayorías deriva íntimamente en su sistema opuesto que está en las propias minorías, las cuales por derecho pleno participan de la vida pú -

blica. Es obvio que toda persona, por el hecho de ser miembro de la sociedad, tiene con ésta sus obligaciones ineludibles, y que el orden de la vida, al ser total y absoluto, implica necesariamente la subordinación de la parte al todo. Parte de este todo son la mayoría y la minoría. Esta ha de ceder ante aquélla; éste es su deber nacido de la ley general del mundo; pero la mayoría tiene otro deber ineluctable, el de inclinarse ante el interés público, que no es precisamente el de la mayoría tan sólo, sino el de todos los miembros de la sociedad (E. E.). A este respecto, significaba Paul Laffitte en su obra *El sufragio universal*: «la sociedad es como un taller donde cada cual debe ocupar el puesto que le corresponda, y donde, merced a la división del trabajo, no se desaproveche ninguna fuerza; la investigación personal, la originalidad, hasta la crítica, pueden concurrir a la armonía general; es la variedad en la unidad. Por el contrario, si la mayoría impusiera su credo a la minoría, si todos los ciudadanos aprendieran a leer en el mismo catecismo político, la democracia sería condenada a la inmovilidad. Ciertamente, no puede concebirse un gobierno libre si no se organiza libremente la oposición, porque esta oposición representada por la diversidad de matices de la opinión pública, encarnada en las minorías, hará que juntamente con la mayoría pueda pesarse y medirse lo que en cada momento se supone conveniente para la vida social». Es, por tanto, necesario que las minorías estén puntualmente representadas, pues, como afirmaba Stuart Mill, en una democracia con igualdad real, auténtica, todo partido, sea cual fuere, deberá ostentar una representación no superior, sino equivalente a lo que es. Si a una mayoría de electores corresponde siempre una mayoría de representantes, a una minoría de electores corresponderá una minoría de representantes. Individualmente, hombre a hombre, la minoría tiene que estar justamente representada, como lo está la mayoría. En la democracia de un pueblo, cuya mayoría numérica está integrada por una sola y misma clase, siempre aparecen considerables anomalías, que se acrecientan cuando, como en las actuales democracias, se evidencia a favor de la clase dominante una desigualdad metódica y constante. Así se cruzan dos conceptos distintos con el término democracia. Esta, tal como se entiende y practica modernamente, es el gobierno representado por una mayoría exclusivamente. En la primera de estas cuestiones la voz democracia se muestra como sinónima de igualdad para todas las personas; la segunda apunta un gobierno preeminentemente favoreciendo a una mayoría numérica. Estas irregularidades sólo se solucionan cuando las minorías tienen su representación adecuada a su importancia.

En nuestro brevísimo itinerario nos encontramos con el voto para *la representación*, cuya finalidad consiste en organizar las asambleas legislativas, y con el voto de *deliberación*, con la presencia inevitable de la mayoría y de las minorías. La relación entre el voto representativo y el voto deliberativo es tan profunda que no es posible diluir su vinculación sin deteriorar la misma democracia representativa. Si en un Parlamento la mayoría supera en pocos componentes a las minorías congregadas, puede producirse que las leyes elaboradas difícilmente respondan a la voluntad de la suma general de electores; si, como sucede a veces, no han votado los representantes totales de la mayoría en la Cámara, sumados estos huecos y cuantos en la oposición configuran la totalidad de minorías, se podría decir con los resultados en la mano que aquellas leyes discuerdan con el deseo de la mayoría del país. Si en asuntos internacionales discrepan frecuentemente las Cámaras, en los de carácter interno las diferencias se perciben no tan sólo entre la mayoría y las minorías, sino a veces dentro de la propia mayoría. A menudo convendría concordar el sufragio universal, generador de las Asambleas nacionales, con la idea del partido político, lo que fundamenta el desvío de la realidad entre el voto representativo y deliberativo. Sería bueno encontrar un medio que evitase el enfrentamiento sistemático de las minorías con las mayorías, procurando que el interés social venza al interés político, lo que por desgracia suele suceder al contrario. «Estoy muy lejos de combatir — señala Adolfo Prins— el espíritu político, pero lo que debe rechazarse siempre es el espíritu de partido sectario, el predominio exclusivo de las pasiones políticas y la falta de concordancia entre la clasificación de los partidos políticos y la clasificación de los intereses sociales. Seguramente que los partidos se presentan siempre como los defensores de los grandes intereses sociales; es más, ellos se declaran constituidos para defenderlos. Pero es tan exacto que las divisiones políticas no se superponen exactamente a las realidades sociales, que un partido político puede perfectamente emplearse en defender en el gobierno las reformas que atacó en la oposición, y nada tan frecuente como el hecho de un partido que se ve obligado a sacrificar un interés social a uno político».

La representación de los intereses sociales no debe obstaculizar nunca el desarrollo de la vida política; pero, cuando la representación de los intereses políticos se exclusiviza sectariamente, se inhabilita el desarrollo de la vida social y las minorías quedan subyugadas, mostrándose el parlamento como el mecanismo más adecuado para que una oligarquía abrogue el mismísimo ejercicio de la democracia.

Según iba extendiéndose la aplicación del sufragio universal, más consolidación tenía la organización de los partidos políticos y más aumentaba su prestigio en forma de minorías. La disciplina de éstas — robustecida por los *wilhs* y por su firme estructura organizativa— golpeaba cada vez más la libertad decisoria de cada uno de los diputados. Al mismo tiempo, surge con preponderancia un fenómeno de jerarquización en el seno de los parlamentarios, que se refleja en los cometidos asignados en el proceder interno, cargos, distribución de funciones y en el ordinal de los escaños que han de ocupar al instalarse en la Cámara. Aparecen, pues, las distinciones entre jefes, portavoces, líderes, expertos, mandatarios de asociaciones y el común general de ocupantes de escaño asamblearios.

## VI ANALOGÍA ENTRE PARLAMENTO Y GOBIERNO

Los dos poderes del parlamento — legislativo y ejecutivo— han ido restringiéndose a medida que evolucionaban los partidos. En el parlamentarismo moderno el poder legislativo ha disfrutado de una gran consideración en la configuración del gabinete, exclusivismo del jefe del Estado en la época del dualismo constitucional. La formación del gabinete solamente figuraba regularizada de forma minuciosa en las constituciones más recientes.

Las ideas de los autores de las constituciones únicamente han podido perpretarse — indudablemente en ocasiones muy aisladas— en constituciones tanto de tipo dualista como parlamentario. Los sistemas electorales y las estructuras de los partidos usualmente precisan la creación del gobierno. Las pautas asumidas para la formación del gabinete son desiguales, en virtud de que en la mayoría de los países europeos de carácter multipartidista no ha existido homogeneidad evaluativa a la hora de formar gobierno. A tal propósito es, no obstante, fundamental el método de disolución del gobierno anterior. Existe una figura constitucional llamada principio de culpabilidad, según la cual el grupo que ha determinado la caída del gobierno, por mor de ese principio quedaba responsabilizado en la formación del gabinete. Figura de antes, pues hoy todo ello queda sujeto a la singularidad de los cambios que se van experimentando a tenor del principio de la mayoría parlamentaria.

En las distintas partes constitutivas del gabinete asume especial consideración el cometido que desempeñan las diversas instituciones. Durante un primer momento el jefe del Estado en sus prolegómenos consultivos ha venido disfrutando de un cierto poder en la mayor parte de los países. El peligro de tal predicamento no es el mismo en todas partes, si descartamos a políticos concretos del poder o la misión de formación del gabinete bajo trabas y restricciones o mediante intimidación o coerción. Se propende, no obstante, a que la influencia del jefe del Estado vaya limitándose, así como la probabilidad del uso del veto.

En el plano intermedio surge en primera línea la persona encargada de instituir el gabinete, para cuya formación, finalmente, en la presentación o investidura formal del gobierno, es determinante, según la práctica moderna, la influencia de todo el parlamento. En los tres episodios, sobre todo en el segundo, los partidos políticos desempeñan un papel decisivo.

A pesar de la constante segregación originada en los trapicheos y fintas de ciertos colectivos políticos, la organización existente en los partidos y la cultura política hoy reinante en los países continentales determina el desarrollo del «political bargaining», que no se distancia mucho, por cierto, en algunos rasgos, del mecanismo formativo del gabinete en el sistema bipartidista. En éste la negociación entre los distintos partidos es menos ostensible de cara a la sociedad, pero, en general, no va lejos ni positiva ni negativamente de las habituales entre los grupos multipartidistas.

El principio parlamentario de los ministerios ha sufrido modificaciones en la evolución del tiempo; cada vez es menos habitual el jefe originario de la Cámara Alta; a causa de la fortaleza que van adquiriendo los partidos, se van eclipsando progresivamente las probabilidades de integrarse los no parlamentarios y los no afiliados a partido alguno.

Asimismo, ha variado también la estructura de los gobiernos parlamentarios. Su motivo esencial estriba en el poder tan acrecentado que ha logrado el Presidente del Consejo de Ministros y su carácter independiente. Las modificaciones organizativas en el interior del gobierno, la propensión jerarquizante de los gabinetes, el mayor aumento del liderato político del jefe del gobierno «mediante el aumento de carteras en base al nombramiento de ministros sin cartera», han transformado la fisonomía de los gobiernos modernos, dotándolos de una responsabilidad singular y colectiva distante de la del parlamentarismo clásico.

La remoción del gobierno por el parlamento se estimó como causa de disolución de un gabinete, al amparo de la doctrina de la responsabilidad parlamentaria y por la ya inusualidad fáctica del derecho de veto por parte del jefe del Estado, al ampliarse la soberanía de las Cámaras. Con arreglo al derecho parlamentario y a su costumbre se materializó la responsabilidad por medio de mociones de censura y votaciones de confianza o sencillamente por reiterados fracasos balotales. Los teóricos de la doctrina constitucional que defienden el sistema de notables del parlamentarismo clásico, deploran que ciertas variables nuevas «perturben» el buen entendimiento entre parlamento y gobierno. Sin embargo, al democratizarse el parlamentarismo, las elecciones constituyen el modo más eficaz respecto de la dimisión de los gobiernos; igualmente, a la progresiva fragmentación de la actividad organizativa parlamentaria se agregó en la mayoría de los países europeos como factor determinante de la disolución de un gobierno el hundimiento del gabinete en los gobierno monopartidistas o el de coalición en los de carácter plural.