

4. El sistema parlamentario.

I. *Pluralidad de sentidos de la palabra "parlamentarismo".*

Las denominaciones diversas y, con frecuencia, usadas sin precisión y en forma equivalente parlamentarismo, Gobierno parlamentario, Gobierno responsable, Gobierno de partidos, Gobierno de mayorías, etc., se refieren a diversas clases de relación entre el Parlamento, es decir, el cuerpo legislativo, y el Gobierno. Pero se refieren también a muy distintas clases de dirección política, de *ruling power*. El empleo de la palabra "Parlamento" se explica por haberse convertido en modelo y esquema ideal situaciones constitucionales inglesas, con el Parlamento inglés como centro. Pero, por lo demás, pueden advertirse, a pesar del modelo común, los mayores contrastes. Se presentan características diversas como la nota decisiva del "parlamentarismo" y cuando una regulación de la ley constitucional habla con cualesquiera palabras de la dependencia del Gobierno respecto al Parlamento, de "responsabilidad" o "confianza", estas palabras

tienen un sentido por completo distinto en los diversos países y épocas.

1. En los Estados del Continente europeo comenzó a ensancharse en el siglo XIX la influencia política de la Representación popular electiva, frente al Gobierno monárquico. El Parlamento, como órgano legislativo, trataba de extender su poder más allá del terreno de la legislación, sea mediante la extensión de un "concepto formal de ley" (arriba, pág. 165), sea mediante un control de la actividad de gobierno; pero, sobre todo, por una influencia decisiva en la determinación de las personalidades rectoras de la política. De aquí surgió la idea de que el parlamentarismo representaba un *dominio del Parlamento*, es decir, de la Representación popular, *sobre el Gobierno*. El principio de la distinción de poderes quedaría entonces suprimido a beneficio de un absolutismo del Parlamento, y la demanda de un Gobierno parlamentario se convertiría en una demanda *puramente democrática*: dependencia del Gobierno respecto de la voluntad de la Representación popular; el Gobierno, simple comisión de la Representación popular, del Parlamento; el Parlamento, simple comisión del Pueblo (arriba, pág. 308).

2. Frente a la democratización del concepto, el pensamiento de la distinción de poderes remite otra vez al parlamentarismo del Estado de Derecho. Este pensamiento fué subrayado por R. REDSLOB, *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form*, 1918, influyendo en los autores de la Constitución de Weimar. La esencia del parlamentarismo "auténtico" residiría en que el Ejecutivo no es el instrumento subordinado de la voluntad del Parlamento, sino que mantiene un *equilibrio* entre ambos poderes. El equilibrio se produce de diversos modos (por la facultad gubernativa de disolución, la posibilidad de poner en marcha un referéndum, comp. el esquema arriba, pág. 228). En todo caso, esta concepción apunta a algo esencial. Pues el sistema parlamentario no es una consecuencia, una aplicación del principio democrático de la identidad, sino que es la forma del Gobierno propia de una Constitución moderna del Estado de Derecho. Descansa en un aprovechamiento y mezcla de elementos políticos distintos, e incluso contrapuestos. Utiliza construcciones *monárquicas* para robustecer el *Ejecutivo*,

es decir, el Gobierno, contrapesarlo con el Parlamento; aplica las ideas *aristocráticas* para un cuerpo representativo y, en algunos países, también en el sistema bicameral; utiliza concepciones *democráticas* del poder de decisión del Pueblo, no representado, sino votando directamente, sobre todo para transferir al Pueblo en votación directa la decisión en caso de conflicto entre Parlamento y Gobierno, con lo que el Pueblo aparece frente a uno y otro como el tercero superior y como portador del equilibrio. Este sistema lleva, pues, la mezcla típica y peculiar que—como antes (pág. 250) se mostró—corresponde a la esencia del Estado burgués de Derecho o, al menos, a su perfección. No es una forma política independiente, ni forma política especial propiamente dicha, ni forma del Gobierno. Pero es un *sistema* de utilización y mezcla de distintas formas de gobierno y legislación en servicio de un equilibrio delicado.

El punto de vista de R. SMEND, según el cual el parlamentarismo es una forma política especial, sólo puedo seguirlo en tanto que el sistema parlamentario significa un equilibrio y relativización de elementos político-formales, característico del Estado burgués de Derecho. El sistema parlamentario puede aparecer como algo dinámico y ponerse en contraste con lo estático, porque trata de realizar aquel delicado equilibrio de elementos políticos; pero no es en el sentido de una cosa dinámica como contiene, en cuanto "integración" de la unidad política, un principio formal especial frente a otros principios formales de Estado. Lo específico está en la vinculación y equilibrio de diversos elementos formales en servicio de los principios del Estado burgués de Derecho y de la integración de la burguesía en el estado monárquico (arriba, páginas 239, 240).

Este sistema de un equilibrio delicado de formas políticas, en que se aprovechan, unos junto a otros, el punto de vista de la identidad tanto como el de la representación, elementos estructurales tanto monárquicos como aristocráticos y democráticos, corresponde en modo singular a las tendencias políticas de la burguesía liberal y del Estado burgués de Derecho. Mediante la mezcla y el equilibrio evita todo absolutismo, sea de la Monarquía, de la Democracia o del Parlamento mismo, es decir, de una Aristocracia u Oligarquía. En esto se funda su específica con-

xión con el Estado burgués de Derecho, y con esto se corresponde también la situación política del portador de esa idea de Estado de Derecho: la burguesía liberal. Es, pues, el sistema político del Estado burgués de Derecho y adolece tan sólo de la falta de que es propio de esa idea del Estado de Derecho el querer soslayar la última, inevitable decisión y consecuencia política de los principios político-formales. Es también completamente lógico que ese sistema sea considerado como un requisito más de un Estado "libre" a añadir a las otras notas de una organización de Estado de Derecho; y un gran conocedor de la Teoría constitucional como ESMEIN (I, pág. 243) dice: "El Gobierno parlamentario es, en Europa, la forma casi única de la completa libertad política y un sistema admirable." Desde el punto de vista del Estado burgués de Derecho es, en efecto, admirable. Sólo el contrapeso recíproco de todos los elementos formales completa el elemento de Estado de Derecho de la Constitución moderna y le protege, en tanto ello es posible, de las consecuencias y posibilidades de aplicación con que el elemento político le amenaza constantemente. Se disuelve el carácter unitario de ese elemento político, y se le quita la posibilidad de un absolutismo a los distintos elementos formales contrapesados y mezclados.

3. En relación con el aprovechamiento de los diversos elementos político-formales pueden realizarse, mediante el sistema parlamentario, diversas especies de dirección política (del *ruling power*, de la determinación de la *politique générale*, o de las *Richtlinien der Politik*). Cuando predomina el elemento monárquico y el pensamiento de la representación de la unidad política por un único hombre, puede el sistema parlamentario dejar abierta la posibilidad del *sistema presidencial*, en que el Jefe del Estado, el jefe del Ejecutivo, participa con independencia en la dirección política. Cuando predomina el pensamiento aristocrático u oligárquico de un dominio del Parlamento aparece como *sistema parlamentario en sentido estricto*, en que la mayoría del cuerpo legislativo tiene la dirección política y determina la línea directriz de la política. Pero puede ocurrir también que el jefe de esa mayoría parlamentaria tenga la dirección política, y entonces nos hallamos ante un *sistema de Premier* en el cual vuelve

a realizarse una forma fuerte de la representación. Por último, es concebible que no sea el jefe de partido y Presidente del Consejo de Ministros quien tenga la dirección política, sino el propio Consejo de Ministros, que en tal caso suele ser un Ministerio de coalición formado por distintos partidos; esto debe designarse como *sistema de Gabinete*. Estas cuatro subdivisiones del sistema parlamentario resultarán de la exposición histórica que sigue. No se excluyen recíprocamente, sino que forman un sistema total elástico; pero su distinción es necesaria para entender el parlamentarismo en general, y sobre todo la regulación de la Constitución de Weimar, sumamente difícil y poco clara.

II. *Los fundamentos ideales del sistema parlamentario.*

Tanto las singularidades de la regulación constitucional en concreto, como también la peculiar unión, histórica y sistemática, de Estado burgués de Derecho y sistema parlamentario, han de entenderse tan sólo atendiendo a los fundamentos y justificación ideales de ese sistema.

1. *La situación histórica.* En los Estados del Continente europeo, sobre todo en Francia y Alemania, exigieron y establecieron los partidos democráticos en lucha contra un Gobierno monárquico, la "parlamentarización del Gobierno" como *programa*. En Inglaterra se desarrolló el Gobierno parlamentario de Gabinete en transformaciones suaves a base de diversos precedentes y sin un plan consciente, mediante la relación del Parlamento con una dinastía que el Parlamento había llamado al trono. En Francia y en Alemania no era posible renunciar a una finalidad consciente. Aquí, el Gobierno monárquico tenía todavía en el siglo XIX un poder independiente fundado en el ejército y la burocracia, y requería ser obligado por una revolución de la burguesía a limitar y, por último, declinar su dominio. Por eso era necesario aquí un programa de principios y una teoría política de sistema parlamentario. El llamado "parlamentarismo" no era simple práctica y antecedente, sino una doctrina y una idea. Tanto por la diversidad del carácter nacional como por la diversidad de la situación política, resulta que si el parlamentarismo inglés pudo ser el modelo práctico, hay que buscar la justificación ideal, sin embargo, en los representantes de la bur-

guesía liberal francesa y alemana. Sólo mucho después, en el siglo xx, cuando se hubo olvidado la verdadera lucha, pudo decirse del parlamentarismo en Alemania que se trata de una "regla de juego" práctica (MAX WEBER). A la burguesía francesa o alemana de 1815 a 1870 le reportaba eso algo más que reglas de juego y análogos métodos de relatividad conocida. Esa burguesía tomó en serio el parlamentarismo como sistema político, y le dió una fundamentación ideal, sin la que no sería comprensible ni en su totalidad, ni en sus diversas instituciones y normaciones.

El remitirse al modelo inglés siguió siendo, por su sencillez, un medio probatorio extendido y apreciado, y sustituyó en muchos políticos y teóricos, entonces como todavía hoy, al pensamiento y a la teoría política. Pero, a pesar de aquel modelo inglés, se llegó a un sistema consciente, porque la situación, tanto política como histórico-espiritual, en el Continente europeo era completamente distinta que en la Isla inglesa. La fundamentación sistemática independiente se desarrolló, tanto en Alemania como en Francia, en la época de 1815 a 1848. Este período debe considerarse como la época clásica de la idea parlamentaria. En los representantes de la burguesía francesa, el pensamiento aparece con mayor fuerza y carácter principal que en Alemania, como puede explicarse, sin más, por la situación político-interna de los dos países. En Francia, la burguesía liberal poseedora e instruída se vió obligada, tras las experiencias revolucionarias y napoleónicas, desde 1815 hasta 1830, a una lucha contra el principio monárquico y contra la restauración de viejas ideas e instituciones. Tenía que darse cuenta de su posición política. De 1830 a 1848 se realizó, pues, en Francia, bajo la Monarquía burguesa de Luis Felipe, y en Bélgica con la Constitución de 1831, un sistema político que para muchos, entre ellos un sabio especialista como LORENZ VON STEIN, era el tipo ideal del Estado burgués, sistema en que la peculiar situación intermedia de la burguesía liberal—entre la Monarquía vencida y la pujante Democracia radical, y ya en parte proletaria—se reflejaba en el ideal de la moderación política y de un *juste-milieu*. También aquellos liberales que tenían un ideal de Constitución distinto que la Monarquía burguesa de Francia o la Constitución belga

de 1831, RODOLFO GNEIST, por ejemplo, con sus puntos de vista de Administración autónoma y Estado de Derecho, partían siempre, sin embargo, de que sólo los partidos políticos *moderados* podían tomarse en cuenta como portadores de un parlamentarismo auténtico. Por eso ve GNEIST el valor de la Administración autónoma precisamente en el hecho de que produce una tal moderación (*Englische Verfassungsgeschichte*, pág. 672).

El contraste, citado con frecuencia, entre Liberalismo y Democracia se muestra aquí en su significación decisiva como contraste de los principios del Estado burgués de Derecho frente a las consecuencias de un principio político-formal. La burguesía liberal se encontraba entre la Monarquía absoluta y la pujante Democracia proletaria. Todos los que han observado el liberalismo burgués, sea considerándolo científicamente desde un punto de vista objetivo, o juzgando como políticos con un criterio conservador o socialista radical, repararon en esa posición intermedia e hicieron de ella base para sus construcciones. El año crítico de 1848 mostró muy al desnudo la situación. Frente a las pretensiones políticas de una Monarquía fuerte, la burguesía hacía valer los derechos del Parlamento, de la Representación *popular*, es decir, reclamaciones democráticas; frente a una Democracia proletaria buscaba protección en un fuerte Gobierno monárquico para salvar la libertad burguesa y la propiedad privada. Frente a Monarquía y Aristocracia apelaba a los principios de libertad e igualdad; frente a una Democracia de masas, pequeño-burguesa o proletaria, al carácter sagrado de la propiedad privada y a un concepto de ley propio del Estado de Derecho.

LORENZ VON STEIN dice en la introducción a su *Socialismus und Communismus des heutigen Frankreich*, aparecido en 1848, Leipzig y Viena, pág. 36: La burguesía se va disgustando poco a poco del principio de la revolución. "Sólo que no se deja uno engañar por esto. Ese disgusto es completamente negativo. No quiere nada concreto, ni Monarquía, ni Dictadura, ni República—sólo quiere que no haya inseguridad de las situaciones. La Monarquía le parece el germen de una nueva revolución. La Dictadura es no-libertad. La República, o carece de fuerza o es Aristocracia: no la quiere." CARLOS MARX describió en una serie de artículos sobre la lucha de clases en Francia de 1848

a 1850 (en la *Neue Rheinische Zeitung*), y en el artículo sobre el Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte (1852), las condiciones político-internas y sociales de Francia, y se burló de los partidos burgueses que “huyeron de la única forma posible de reunir su fuerza, de la más poderosa y perfecta forma de su dominio de clase, la República constitucional, hacia la forma más subordinada, imperfecta y débil de la Monarquía”. FR. J. STAHL dice en sus lecciones sobre los partidos en la Iglesia y el Estado (explicadas 1850-1857, publicadas en 1863), del partido liberal: “Sólo cuando comienza a realizarse positivamente el pensamiento de la soberanía popular, a ocupar el poder todo el Pueblo por igual sin que dentro del Pueblo una clase se encuentre sometida a la autoridad de las otras, abandona ese pensamiento e invoca el poder de la clase media tan sólo, de los acomodados, de los ilustrados, es decir, de sí mismo. Igualmente afirma el partido liberal el pensamiento de la igualdad contra los nobles, contra todos los estamentos como tales, porque no puede ofrecer ninguna articulación orgánica desde la base de la revolución. Sólo que cuando la igualdad ha de ser positivamente practicada y la clase de los desheredados ha de tener los mismos derechos que él, abandona entonces el pensamiento, y hace una distinción político-jurídica a favor de los acomodados. Quiere el censo para la representación, cauciones para la prensa, deja sólo a los elegantes en el salón, y no garantiza al pobre los honores y cortesías que al rico. Lo que caracteriza la posición de partido de los liberales es la *ejecución a medias de los principios de la Revolución.*” La comprensión general sistemática de la burguesía liberal se encuentra en la exposición de la Restauración y Revolución de julio hecha por STEIN (*Der Begriff der Gesellschaft*, ed. de GOTTFRIED SALOMON, t. I, pág. 498). STEIN trató de esclarecer las contradicciones de ese sistema a base de la general contradictoriedad de todo lo viviente, y creyó posible, en último término, una armonía. Su cuadro muestra con tanta claridad las contradicciones y equilibrios, que debe citarse aquí con detalle: “Mientras que el principio constitucional del Estado burgués reconoce el poder personal (de un Rey), corresponde a ese poder la esencia de lo personal de la voluntad independiente y del acto independiente. Por el contrario cuando el Rey se hace simple tenedor del poder que ejercita y todo acto queda dependiendo del asentimiento de su Ministerio, se le priva de ese elemento personal independiente. Mientras que a la realeza—o al poder independiente en cualquier otra forma—se le exige que se encuentre colocada por encima de los partidos de la sociedad, dirija sus luchas y evite la demasía de las mismas, se la sitúa *por encima* de la Representación popular como elemento independiente de la comunidad por su concepto y su alta misión; cuando, por el contrario se determine legalmente que el Rey sólo debe ejecutar la voluntad de la mayoría, se hace de él un instrumento de aquellos elementos de la sociedad que puedan ganar esa mayoría. En tanto que la realeza es

presentada como lo absolutamente inviolable y como la fuente de todos los poderes del Estado, quita a la Representación popular el derecho de corregir el abuso del poder, que en cada cual puede producirse, porque su inviolabilidad hace que la violación del derecho no sea tal violación; en tanto que se hace al Rey jurar la Constitución y reconocerla como un derecho del Pueblo, se pone la inviolabilidad de la corona frente a la otra inviolabilidad de la Constitución; un derecho que es inviolable y cuya violación, sin embargo, no puede ser perseguida como violación de un derecho para quien la lleva a cabo. Esta piedra angular de la Constitución "constitucional" es de hecho, por no decir una contradicción absoluta, un pensamiento absolutamente indescifrado. Ningún ingenio humano es lo bastante agudo para solucionar de modo comprensible ese contraste y obtener un límite jurídico que no contenga contradicción ninguna."

2. La posición intermedia de la burguesía liberal se basa en dos distintos supuestos: la *instrucción* y la *propiedad*. Ambos juntos hacen posible y sostienen el sistema parlamentario. Cuando dejan de coincidir históricamente y se separan, decae la artística construcción de un equilibrio delicado y de la mezcla de formas políticas. Cada una de las dos condiciones lleva a consecuencias distintas desde el punto de vista de la Teoría constitucional; ambas son potenciadas en la Constitución del Estado burgués de Derecho.

a) La *instrucción* es una cualidad personal y, por ello, susceptible de ser utilizada en el sistema de una Representación. El Parlamento burgués del siglo XIX es, por la idea a que responde, una asamblea de hombres ilustrados, que representan ilustración y razón: la ilustración y razón de la Nación entera. El concepto de Nación es también un concepto de instrucción. Sólo un pueblo instruido, en el sentido de cualidades como voluntad humana y conciencia de sí mismo, es una Nación; pero no lo es un pueblo por completo desprovisto de instrucción y, por lo tanto, carente también de Historia. El Parlamento es una *representación general de la Nación*, frase expresiva que el Barón von STEIN empleó muy deliberadamente en su último escrito de 24 de febrero de 1809. Los representantes del Estado burgués de Derecho y de los derechos del Parlamento no se dieron bien cuenta, hasta entrada la segunda mitad del siglo XIX, del significado de esa condición. "El requisito más importante para todos los represen-

tantes es formación del espíritu, pues sólo el hombre instruído es capaz de distinguir cuidadosamente entre su interés personal y el interés de la totalidad, y de subordinar aquél."

Así, BLUNTSCHLI, *Das Volk und der Souverän*, 1831, pág. 62; además, *Allgemeines Staatsrecht*, I, pág. 432, sobre el dominio de las "clases medias instruídas". HEGEL, en el escrito sobre los estamentos de Württemberg, *Abhandlungen zur Politik und Rechtsphilosophie*, ed. de Lasson, pág. 219: "Para representantes del Pueblo no deben ser tomados los primeros que de su seno se hallen al paso, sino los más sabios, porque aquél (el Pueblo) no sabe, pero éstos (los representantes) deben saberlo, cuál es su voluntad verdadera y efectiva, esto es, qué le conviene." Sobre GNEIST comp. la cita abajo, pág. 363. G. WARTZ dice (*Grundzüge der Politik*, 1862, pág. 64): El sufragio por censo puede "ser un medio de designar la posición exterior como condición para la independencia e instrucción. Pero ha de afectar siempre a la clase media, no sólo a los ricos". Según GUIZOT, que veía en las *classes moyennes* burguesas el verdadero soporte de la vida política, el Parlamento hace concurrir en un punto las partículas de razón diseminadas en el Pueblo, llevándolas así a la esfera de lo público. Todo el *pathos* político de GUIZOT, representante típico de un Liberalismo burgués, está en su fe en el Parlamento como representación de la Razón; también se basa en eso su *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe*, 1851. Muy decisivo, igualmente, RENAN en *L'avenir de la Science*: "La opinión de la mayoría no tiene derecho a imponerse cuando esa mayoría no representa la razón y la opinión ilustrada. El único soberano de Derecho divino es la Razón." La fe en Justicia y normatividad racionales (pág. 232) contiene precisamente la fe en la instrucción.

b) La *propiedad* no es una cualidad que pueda ser representada. Por el contrario, pueden *representarse los intereses de los propietarios*. El sufragio censatario cuida de que esa representación de intereses tenga efectividad. Pero con eso, el Parlamento recibe, junto a la cualidad de una representación nacional, el carácter de una comisión de los que tienen un determinado interés. En esta condición no es independiente; está ligado a la voluntad de los interesados. El Parlamento, como titular del derecho a consentir tributos y a aprobar el presupuesto, actúa como representación de intereses, no sólo como Representación nacional. La burguesía propietaria apelaba a la justicia del postulado de que quien paga el tributo debe también consentirlo y contro-

lar su aplicación. De eso tenía que resultar, en tanto dominaban las concepciones burguesas de propiedad privada e individual, un sufragio censatario en que la altura del censo puede ser diversa, pero en que aparece como algo justo y evidente que sólo el que paga impuestos y tributos debe estar representado en el Parlamento, y a la inversa: quien no está representado en el Parlamento, tampoco ha de prestar impuestos y tributos. El postulado a que se acogieron las colonias inglesas de América en su Declaración de independencia, en el siglo XVIII, y que también es considerado como un axioma por un liberal como BURKE, dice: "Ningún tributo sin representación" (expresado en la terminología anglosajona, que no distingue *Vertretung* de *Repräsentation: no taxation without representation*). Cuando una Corporación no representa ya, en el sentido del Derecho público, sino que representa intereses, los intereses no representados tendrán que hacerse valer de alguna manera, sea legal o no legal. La lógica del principio democrático se hizo irrefutable y logró, en el curso del siglo XIX, al menos para la Cámara Baja, una extensión del sufragio universal y la supresión del sufragio censatario. El Parlamento cesó de ser representante de una determinada *instrucción*. Se convirtió, en parte, en comisión de intereses; en parte, en medio de expresión de la opinión pública, cayendo así en una dependencia funcional respecto de sus electores. Se convirtió en lo que se ha dicho del Parlamento inglés de los últimos decenios: una simple máquina registradora entre Cuerpo electoral y Gabinete.

c) En la medida en que la burguesía condujo la lucha política sólo bajo el punto de vista de su interés económico, y desapareció la fe en el carácter representativo, pudo contentarse también con ejercitar el influjo político que necesitaba, con ayuda de su poder económico, arreglándose con los más distintos gobiernos: bonapartismo, Monarquía constitucional al estilo alemán y República democrática, en tanto que no amenazó a la propiedad privada y no puso en peligro el influjo de los intereses económicos dentro de la representación popular. Así se explica el notable fenómeno de que desde 1848 no se haya aportado una fundamentación sistemática ideal del sistema parlamenta-

rio y que hoy aparezca como algo anticuado y a lo Biedermeier—RICHARD THOMA llega a decir “enmohecido”—. Desde 1848, la argumentación se hace en Francia, en parte, automática y convencional; en parte, escépticamente resignada. En Alemania, el pensamiento de los teóricos liberales de significación va en el sentido de que el parlamentarismo inserta la sociedad en el Estado (según GNEIST, sólo a base de una acertada Administración autónoma, *Englische Verfassungsgeschichte*, pág. 673) y da lugar “a que los contrastes sociales trabajen en una conciencia común”. Es ya una manifestación del pensamiento que llevó a R. SMEND a tratar el parlamentarismo en sentido especial como una forma política de la integración (arriba, pág. 354). Sin embargo, GNEIST habla todavía de *clases instruidas y acomodadas* al pedir una inserción de la “sociedad” (por ejemplo, *Der Rechtsstaat*, pág. 153), y para la actividad en cargos honorarios, que, según él, es fundamento y supuesto de toda inserción, se toman en consideración tan sólo la instrucción burguesa y la propiedad burguesa. Así, pues, cuando el Parlamento integra, en realidad y en un sentido específico, la unidad política de todo el Pueblo, lo hace bajo los supuestos y a base de aquellos conceptos burgueses de propiedad e instrucción. Es muy cuestionable que el mismo sistema de integración sirva para un Estado con masas industriales de trabajadores.

La otra argumentación, más política, aportada en Alemania a favor del parlamentarismo después de 1848, está especialmente representada por R. VON MOHL. Parte de que el *dualismo* existente en la Monarquía constitucional de Alemania entre Representación popular y Gobierno, es imposible como situación permanente y tiene que ser decidido una vez, porque conduce a continuos conflictos. Ciertamente que el dualismo podría también ceder a beneficio de un dominio del gobierno monárquico; pero para MOHL esto sólo sería posible en vías de la corrupción. Por eso, para él no queda más que la otra posibilidad: un gobierno parlamentario (*Das Repräsentativsystem, seine Mängel und die Heilmittel*, Cartas políticas escritas en 1850, publicadas en las *Monographien zum Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, Tubinga, 1860, págs. 347 y sigs., sobre todo pág. 395). El punto de

partida de ese pensamiento es por completo cierto; el dualismo conduce a conflictos, y los conflictos han de ser decididos. Pero la decisión recae de otro modo y no tan sencilla y teóricamente como se imaginara MOLH. Los éxitos abrumadores de Bismarck decidieron la cuestión *contra* el gobierno parlamentario y a favor de la Monarquía; mantuvieron en pie la Monarquía constitucional de estilo alemán durante medio siglo todavía. A consecuencia de ello, desde el año 1866 no hubo ya en Alemania ninguna fuerte ideología parlamentaria. El gobierno monárquico había realizado la unidad nacional en lucha contra el Parlamento; frente a esa aportación política no podía abrirse paso el pensamiento de que el Parlamento podía ser representación nacional en mayor medida que el rey. Los partidos liberales y democráticos seguían exigiendo un gobierno parlamentario, pero le faltaba a su exigencia la fuerza que se manifiesta en un sistema mental cerrado y convencido. En los liberales alemanes posteriores, que se designan también indistintamente como demócratas, FEDERICO NAUMANN, MAX WEBER y HUGO PREUSS, es decisivo, en parte, el pensamiento de que hay que insertar en el Estado una nueva clase social: el proletariado; aquí se traslada a una nueva clase el método de integración liberal-burgués específico, el Parlamento, desconociendo su estructura ideal, que está esencialmente determinada por condiciones como instrucción y propiedad. Pero, por otra parte, actúa en aquellos demócratas el reconocimiento político de que era preciso crear nuevas formas de representación nacional, pensamiento que se sentía como problema de la "elección de jefe". Casi siempre se hizo referencia al modelo inglés, fundamentando la exigencia de un gobierno parlamentario en que, según las experiencias hechas en Inglaterra, el Parlamento formaba una *élite* política. La idea y sentimiento específicamente liberales y propios del Estado burgués de Derecho ceden, así, su puesto a una unión de Democracia y reforma social. Con esto ya no se puede esclarecer lo peculiar del sistema parlamentario. Pues el Parlamento cesa de ser ya representante de la unidad política; se convierte en un exponente de los intereses y disposición de ánimo de masas de electores, y el pensamiento de una selección de directores políticos no jus-

tifica ya un Parlamento formado por unos centenares de funcionarios de partido, sino que lleva a buscar una dirección política basada directamente en la confianza de las masas. Si se logra encontrar un tal caudillaje, se habrá creado una nueva *representación* llena de vigor. Pero entonces es una representación *contra* el Parlamento, cuya pretensión tradicional de ser una representación habría concluído.

3. El Parlamento del Estado burgués de Derecho es, según la idea que lo informa, un lugar en donde se realiza una *discusión pública* de las opiniones políticas. Mayoría y minoría, partido del Gobierno y oposición, buscan el acuerdo acertado discutiendo argumentos y contraargumentos. En tanto que el Parlamento representa la instrucción y razón nacional y reúne en sí toda la intelectualidad del pueblo, puede surgir una discusión auténtica, es decir, aparecer en discursos y contestaciones públicas la auténtica voluntad de todo el Pueblo, como una *volonté générale*. El Pueblo mismo no puede discutir—ésta es, según MONTESQUIEU, la gran desventaja de la Democracia—; sólo puede aclamar, elegir y decir Sí o No a las cuestiones que se le propongan. Tampoco el Ejecutivo debe discutir; debe actuar, ejecutar leyes o tomar medidas que sean exigibles por la situación de las cosas; no puede emitir una norma general razonable, dominada por la idea de la justicia, una Ley en el sentido del Estado de Derecho. En el punto medio entre el Pueblo: los métodos de una Democracia directa, y el Gobierno: poder del Estado apoyado en milicia y burocracia, la superioridad del Parlamento burgués se basa en que es el lugar de una discusión razonable. El absolutismo monárquico es simple poder y mando, arbitrio y despotismo: la Democracia directa es el dominio de una masa impulsada por pasiones e intereses: es, como dice el liberal BURKE y cita con vivo aplauso el liberal BLUNTSCHLI (*Allgem. Staatsrecht*, I, página 315), “la cosa más desvergonzada del mundo” Entre ambas y sobre ambas se encuentra, como verdadero punto medio, el Parlamento, que encuentra en la discusión pública la verdad razonable y la norma justa. La discusión es lo humano, lo pacífico, lo progresivo, lo contrario de toda especie de dictadura y poder. Ese parlamentarismo liberal se apoya en la concepción del universo con arreglo a la cual pueden allanarse pacífica y justa-

mente, por medio de una discusión racional, todos los contrastes y conflictos imaginables, de que se puede hablar acerca de todo y ocuparse de todo.

El parlamentarismo suele, por eso, designarse con razón como *government by "discussion"*; comp. CARL SCHMITT, *Geistesgeschichtliche Lage des Parlamentarismus*, págs. 43, 57, 61, 62; además, CARLOS MARX, *Der 18. Brumaire des Louis Bonaparte*: "El régimen parlamentario vive de la discusión. ¿Cómo puede prohibirse la discusión? Toda institución social se transforma aquí en pensamiento general, es tratada como pensamiento." Sobre la distinción entre la discusión auténtica, racional, ilustrada, y el trato de negocios y representación de intereses, comp. SCHMITT, ob. cit., pág. 9.

III. Consecuencia del pensamiento fundamental del sistema parlamentario.

1. *El Parlamento representa a toda la nación como tal y emite por ello, en discusión y acuerdo públicos, leyes, es decir, normas generales, razonables, justas, que determinan y regulan toda la vida estatal.*

a) *La publicidad de las deliberaciones* es el nervio de todo el sistema. Se garantiza mediante prescripciones de la Ley constitucional. Artículo 29, C. a.: "El Reichstag delibera públicamente." Todas las deliberaciones se imprimirán y publicarán, porque son públicas. "Los informes verídicos acerca de las deliberaciones en sesiones públicas quedan exceptuados de toda responsabilidad" (art. 30, C. a.).

b) *La protección de los diputados frente a procedimientos penales y limitaciones de la libertad personal* (art. 37, C. a.) es un derecho del Parlamento como totalidad, no del diputado individual. También este privilegio es sólo una de tantas consecuencias del carácter representativo del Parlamento. Las ocasiones históricas que dieron lugar a esa posición privilegiada (prisiones arbitrarias de diputados por los Monarcas) no son, por sí solas, explicación bastante para tan asombroso privilegio.

c) *Las Comisiones del Parlamento* sirven sólo a la preparación técnica exterior; más allá de eso, no pueden tener *significación de ninguna especie* y contradicen a la esencia del Par-

lamento como Asamblea que resuelve a base de la discusión pública.

BLUNTSCHLI, *Allg. Staatsrecht*, I, pág. 488, enumera entre las diversidades que separan al principio estamental de la Edad Media del moderno principio representativo: Los estamentos formaban Comisiones permanentes. "El Estado moderno no conoce, por regla general, más que la asamblea del Cuerpo representativo mismo; sólo una asamblea plena y pública puede representar al Pueblo."

d) Una transferencia de la facultad legislativa del Parlamento a Comisiones o al Gobierno, la *delegación* y *autorización* para emitir leyes, son *inadmisibles* e inconciliables con una conciencia certera del significado de la opinión pública.

BLUNTSCHLI, en su citada enumeración de las diferencias del principio estamental y el moderno principio representativo, ob. cit., pág. 485: La representación personal (*de Derecho privado*) es posible en la representación estamental, pero, por el contrario, en las *Cámaras*, sólo en tanto que se encuentre dispuesta "respecto del Todo". El Diputado individual no puede hacerse representar; la Cámara como totalidad, no puede delegar sus facultades, porque es representante y no funcionario; porque adopta medidas en cuanto escenario de la discusión pública y no como una simple oficina de gestión de negocios. Para la ejecución de *medidas* serían lícitos y necesarios, claro está, órganos auxiliares. Pero el contraste de Ley, en el sentido del Estado de Derecho, y medida, se muestra también aquí en su significación fundamental.

2. El *Diputado concreto* tiene, asimismo, carácter representativo.

a) Es *independiente* de sus electores, no está ligado a mandatos ni instrucciones (art. 21).

b) Tiene plena *inviolabilidad* para todas las manifestaciones que haga en el ejercicio de su cargo (art. 36, C. a.).

Esta inviolabilidad no la tiene como un tribuno de la plebe, que por razones políticas sea declarado inmune. Antes bien, actúa aquí la idea del Diputado como un hombre ilustrado, colocado por encima de los intereses contrapuestos, independiente y libre de egoísmo, que, para poder discutir con libertad, necesita y merece esa situación. La *garantía de su libertad de discurso presupone que, en realidad, pueda hablar libremente*, a saber: desde una posición propia.

con independencia de mandatos e instrucciones, y de cualesquiera influjos que pongan en peligro su libertad. Un delegado con instrucciones, o un representante de intereses retribuido, no merece tal libertad de discurso; basta para su protección que le afecte también a él la consideración general del Derecho penal de la gestión de intereses legítimos (§ 193 del Cód. penal).

c) El diputado no puede hacerse *representar* en el ejercicio de su mandato, mientras que en el caso de un representante de intereses no se ve por qué no ha de poder ser destituido o sustituido en todo momento por quien le comisionó, o por qué no ha de poder servirse de cualesquiera personas auxiliares y subrepresentantes.

d) Una persona que por su posición en la vida sea dependiente o se encuentre inserta en una determinada organización, no podrá ser diputado. En ello estriba—junto a razones de división de poderes o de organización federal; arriba, pág. 220—una razón para ciertas *incompatibilidades* que se encuentran en el Derecho político de muchos Estados, sobre todo por lo que se refiere a *funcionarios* y *clérigos*. Otra razón de tales incompatibilidades está en que el Parlamento debe ser el soporte de toda la vida política, siendo el diputado, por lo tanto, esencialmente, un político, mientras que el funcionario debe ser neutral en cuanto a la política de partido. La Constitución de Weimar lo reconoce expresamente en el art. 130, pero al mismo tiempo favorece a los diputados funcionarios, en el art. 39 (permiso a los diputados que son funcionarios).

El diputado no debería recibir pago por el ejercicio de su mandato, ni de sus electores ni del Estado, teniendo, pues, que ejercitar su cargo de manera *honoraria* y recibiendo sólo la compensación de sus desembolsos. Esta exigencia corresponde al ideal que se formó el liberalismo burgués, tanto del diputado como del cargo honorario.

BLUNTSCHLI enumera en su ojeada, ya referida, sobre las diferencias del principio estamental y del representativo, pág. 486: Los diputados de los estamentos eran responsables ante sus comitentes, que les pagaban con dietas; el diputado es sólo responsable ante el Estado, y recibe de la Hacienda pública las dietas exigibles. El art. 32, a. C. a., determinaba: "Los miembros del Reichstag no recibirán como tales ningún sueldo ni indemnización". Según la inter-

pretación dominante en la práctica y en la teoría (MOHL, LABAND, ZORN y, desde la segunda edición de su *Comentario*, también M. SEYDEL), la prohibición se refería a sueldos e indemnizaciones tanto de recursos públicos como privados. Por la ley del Reich de 21 de mayo de 1906, § 1 (*Gac.*, pág. 467), se cambió esa prescripción: "Los miembros del Reichstag no podrán obtener como tales sueldo ninguno. Reciben una indemnización con arreglo a la ley." Los diputados del Reichstag recibieron billete de libre circulación en los ferrocarriles desde 1873 (en la deliberación acerca del suplemento exigible al Gobierno para indemnización de los ferrocarriles privados—ley de 18 de febrero de 1874, *Gac.*, pág. 15—, el diputado SONNEMANN declaró que la concesión era anticonstitucional). La Constitución de Weimar determina en el artículo 40: "Los miembros del Reichstag tendrán derecho a libre circulación en todos los ferrocarriles alemanes, así como a indemnización con arreglo a una ley del Reich." En Francia se introdujo ya durante la gran Revolución una indemnización (*indemnité*) de los diputados, pagada por la Caja del Estado (art. 68 de la Constitución del año III, 1795). Por el contrario, de 1817 a 1848 (en la época clásica del constitucionalismo) se consideró inconstitucional que el diputado recibiera una indemnización por su actividad. Desde 1875 reciben, tanto los diputados como los senadores, una suma fija anual como indemnización. Los diputados ingleses no recibieron dietas hasta 1911; los Tribunales ingleses consideraron también ilícito el pago de los representantes del partido laborista por las Cajas de los sindicatos. Sólo desde 1911 reciben los diputados una suma fija (400 libras anuales) de la Caja del Estado. Concediéndose los miembros del Parlamento, por medio de una ley, ingresos fijos, puede quedar asegurada su independencia frente a los comitentes. Pero si, al mismo tiempo, subsiste a pesar de todo en la realidad práctica la dependencia respecto de organizaciones de intereses, y el diputado sigue apareciendo como un representante al servicio de intereses, incluso como el representante de asociaciones de intereses económicos, sindicales y secretarios en el Parlamento, entonces se llega a la situación de que el Estado paga todavía a los grupos de intereses económicos sus valedores, y, además, regala a sus abogados y agentes con el privilegio de libre circulación en todos los ferrocarriles.

3. Desaparición de los supuestos ideales del parlamentarismo en la Democracia actual.

a) *Desaparece la discusión.* El Parlamento, en la mayor parte de los Estados, no es ya hoy (la Cámara francesa de los Diputados puede ser en algunos casos una excepción mencionable) un lugar de controversia racional donde existe la posibilidad de que una parte de los diputados convenza a la otra y el acuerdo de la Asamblea pública en pleno sea el resultado del debate. Antes bien,

las organizaciones sólidas de partido forman una representación siempre presente de ciertos sectores de las masas electorales. La posición del diputado se encuentra fijada por el partido; la coacción del grupo es una práctica del parlamentarismo actual, sin que tengan significación diversas apariencias. Las fracciones se enfrentan unas con otras con una fuerza rigurosamente calculada por el número de Mandatos; una discusión pública parlamentaria no puede cambiar nada en su actitud de interés o de clase. Las negociaciones en el seno del Parlamento, o fuera del Parlamento, en las llamadas conferencias interfaccionales, no son discusión, sino negociaciones; la discusión oral sirve aquí a la finalidad de un cálculo recíproco de la agrupación de fuerzas e intereses. El privilegio de libertad de discurso (*inviolabilidad*) perdió con esto sus supuestos.

b) *Desaparece la publicidad.* La Asamblea pública en pleno no es ya el lugar en que, a base de la discusión pública, surge la decisión. El Parlamento se convierte en una especie de autoridad que decide en deliberación secreta y que anuncia el resultado del acuerdo en forma de votación en una sesión pública; a la votación preceden, según una práctica que procede de otras épocas, discursos de los distintos partidos. Los reducidos comités en que surge de hecho la resolución no son siempre Comisiones del Parlamento mismo, sino conferencias de jefes de partido, conversaciones interfaccionales de carácter confidencial, conversaciones con los comitentes de los partidos, con las asociaciones de intereses, etc.

c) *Desaparece el carácter representativo del Parlamento y del diputado.* Por lo tanto, el Parlamento no es ya el lugar en que recae la decisión política. Las decisiones esenciales son adoptadas fuera del Parlamento. El Parlamento actúa, pues, como oficina para una transformación técnica en el aparato de autoridad del Estado.