

§ 25.

Ojeada histórica sobre el desarrollo del sistema parlamentario.

I. *Datos más importantes del proceso histórico en Inglaterra (government by parties, responsible government, alternative government, gobierno de Gabinete).*

1. Partiendo de la Corte del Rey, de la *Curia regis*, se desarrolló desde el siglo XIII, añadiendo diputados de distritos de Condado y ciudades, el *Gran Consejo (Great Council)*, que se dividió en una Cámara Alta (*House of Lords*), y una Cámara Baja (*House of Commons*), es decir, Cámara de las Comunidades (de los Condados con derecho electoral, manchas electorales, etc.), arriba, página 342. Fué de significación para el proceso de la Cámara Baja el que la nobleza inferior, los caballeros, a diferencia de la alta nobleza, se reunía ahí con representantes de la burguesía, esto es, de las ciudades.

Por otra parte, se forma, dentro del Gran Consejo, un *Consejo más reducido* de gentes de la confianza del Rey, el Consejo secreto de Estado o Gabinete (*Privy Council*). Las denominaciones no son siempre coincidentes, ni mucho menos está formalmente fijada la significación jurídico-política. Cuando la realeza inglesa se aproximó al Absolutismo (siglo XVI) y en la época de los Estuardos, el Gabinete era muy semejante al Consejo de un Rey absoluto. El Rey convocaba a los miembros de ese Gabinete a su buen entender. No existía una dependencia respecto de ambas Cámaras del Parlamento, ni tampoco era reclamada.

El desarrollo del gobierno parlamentario de Gabinete propiamente dicho comienza cuando se hace valer el postulado de una coincidencia política de Gobierno y Parlamento y pasan a segundo término los métodos judiciales de la responsabilidad política (acusación ministerial por la Cámara Baja; enjuiciamiento por la Cámara Alta como Tribunal de Justicia política, llamada *impeachment*). El postulado de que Gabinete y Parlamento necesitan coincidir se desarrolla por lo pronto, sin plan y sin conciencia principal, con la subida al trono de los Orange. Por eso se designa el año 1689 como el comienzo del desarrollo del parlamentarismo, porque el nuevo Rey, Guillermo III, llevó, naturalmente, a su Gabinete a miembros del partido que le había llevado al trono. Sólo en 1695 coincide por completo el Gabinete de partido con la mayoría parlamentaria. Por esta razón designa HASBACH, *Die Parlamentarische Kabinettsre-*

gierung, 1919, pág. 45, ese año de 1695 como la "fecha de nacimiento del primer Gabinete". En los años 1700 y 1701 vuelve a adquirir fuerza en el Parlamento el otro partido, los *Tories*, y el Rey tomó en su Gabinete miembros de este partido. En tanto que puede verse aquí por primera vez la dependencia del Gabinete respecto del partido que accidentalmente domine en el Parlamento, y una especie de turno entre partido del Gobierno y de la oposición—*alternative government*—, pueden también designarse esos años como el comienzo del Gobierno parlamentario. Sin embargo, conserva el Rey la facultad de nombrar y separar libremente a los miembros del Gabinete. Toma parte en todas las reuniones del Gabinete, lo preside y marca las directrices de la política. Desde 1715 cambia esto, ya que Jorge I no participó ya en las reuniones del Gabinete, porque al decir no entendía inglés, pero en realidad (comp. MICHAEL, *Zeitsch. für Politik*, 1913, t. 6, págs. 577 y sig.), porque su interés hacia los asuntos políticos de Inglaterra no era grande, y sus sentimientos eran, por completo, de Príncipe Elector alemán; su influencia práctica no le parecía lo bastante significativa para participar en las reuniones. DAVID HUME escribe en sus artículos, aparecidos en 1742, que la anuencia del Rey era "poco más que una formalidad". El Gobierno sigue siendo, sin embargo, un Gobierno regio; jurídicamente conserva el Rey (como hasta el día de hoy) todas las facultades de poder del Gobierno, y sólo está obligado a ejercerlas mediante sus Ministros. ANSON formula esto diciendo: antes gobernaba el Rey a través de los Ministros; ahora gobiernan los Ministros a través del Rey.

Durante todo el siglo XVIII, la dependencia parlamentaria del Gabinete no estuvo en modo alguno absolutamente consolidada. Walpole se resistió todavía en 1741 a la exigencia de retirarse. Sólo en 1782 tiene lugar un cambio solidario de *todo* el Gabinete. El sistema de *Premier* propiamente dicho, según el cual forma Gabinete el líder del partido mayoritario como Presidente del Consejo de Ministros con miembros del partido, no fué formulado de este modo expreso hasta 1803, con Pitt. Durante todo el siglo XVIII sigue también abierta la cuestión de qué parte del Parlamento es la decisiva para la formación del Gabinete, si la Cámara Alta o Baja. Sólo en el curso del siglo XIX se llegó al resultado de que todo Gabinete que recibiera una censura, una declaración de desconfianza o una desaprobación tiene que, o retirarse, o intentar crear una nueva mayoría por la disolución de la Cámara Baja y la convocatoria de nuevas elecciones. También la práctica de la disolución del Parlamento y de las nuevas elecciones se determinó en el siglo XIX; y desde 1867 apareció el punto de vista de que un Gobierno que se proponga realizar innovaciones decisivas tiene que buscar, mediante una nueva elección, la anuencia de los electores.

En el resultado final hasta ahora de ese proceso histórico, el Parlamento se ha convertido en simple expresión de la opinión

pública. Depende, pues, de esa opinión pública; el Gabinete puede establecer, frente al Parlamento, un contacto directo con la opinión pública, disolviéndolo por real decreto y provocando una decisión del Cuerpo electoral. Así, según ANSON, la facultad de derribar el Gabinete ha pasado, del Rey a la Cámara Baja, y de ésta, al Pueblo, es decir, a los electores.

2. Para enjuiciar este proceso política y jurídico-políticamente hay que observar que la Cámara Baja, parte decisiva del Parlamento a este respecto, ha sido en los distintos siglos—de 1700 hasta el día de hoy—una Asamblea de significación política y social distinta por completo.

Hasta la reforma electoral de 1830, la Cámara Baja estaba también compuesta en lo esencial por dos partidos de la clase dominante: los Tories y Whigs, constituyendo una Asamblea de tonalidad nobiliaria dentro del sistema medieval, una *House of Commons*. Condados, burgos, corporaciones, manchas electorales, tenían un cierto derecho electoral, debido con frecuencia a raras casualidades históricas. La reforma electoral de 1832 suprime el derecho electoral de la mayor parte de los pequeños municipios en que el noble o la Corona habían designado sencillamente sus candidatos, y daba parte en el derecho electoral a la propiedad burguesa (propietarios de inmuebles, poseedores de casa, industriales). El número de los electores subió de un medio millón a un millón. Junto a los todavía numerosos nobles, los abogados determinaban también ahora el tipo del diputado. Sin embargo, todavía no era la Cámara Baja una Representación popular en el sentido de la Democracia moderna; el sufragio era aún público; el diputado, persona de respetabilidad y, casi siempre, independiente de sus electores. Claro que pronto se dió a conocer un importante síntoma: que un Parlamento fué obligado por los electores a desaparecer. Desde los años 50, la dependencia respecto de la opinión pública se consideró postulado fundamental. La reforma electoral de 1867 (Disraeli) dió también el derecho electoral a las clases inferiores de las ciudades (el número de electores subió a dos y medio millones); en 1884, los trabajadores del campo (ahora unos cinco millones de electores); según ambas leyes, tenían derecho a voto aquellos hombres mayores de

edad que pagaran por su domicilio un determinado alquiler (en el caso tipo, 10 libras esterlinas). Sólo en 1885 se fué hacia una moderna división territorial del sufragio, y en la Guerra, por la ley de 6 de febrero de 1918, se hizo el sufragio universal y democrático en el sentido de que todos los hombres de más de veintiún años y, además, las mujeres independientes, desde los treinta años, tenían derecho electoral, sin atención a la propiedad inmueble o al domicilio. Por eso, también los "partidos" del Parlamento significan algo distinto en las diversas épocas. Hasta el año 1832 son, en esencia, dos partidos dentro de la clase superior dominante, que se encuentran separados entre sí por diferencias políticas y otras divergencias de opinión, diversidades tales como propiedad inmueble o posesión de capital, pero no por una contraposición social más profunda. La distinción de *Tories* y *Whigs* se generaliza entonces para convertirse en distinción entre conservadores y liberales, que, por lo pronto, no significa tampoco un contraste de clase propiamente dicho, sino que es relativizado por la evidente unidad cerrada de la Nación, que comprende a ambos partidos, representando así tan sólo divergencias de opinión, pero no una agrupación de amigos y enemigos. Hasta que no se formó un partido nacional irlandés e hizo una obstrucción, no surgió un contraste y una heterogeneidad auténtica. Sin embargo, ese partido no era lo bastante fuerte para romper el sistema de los dos partidos, liberal y conservador, dando ingreso a un tercer partido de significación pareja. Además fué eliminado con la formación de un Estado libre irlandés (Tratado de 6 de diciembre de 1921). Un tercer partido en sentido pleno, sólo apareció desde 1900 con el partido laborista independiente (*independent Labour Party*). Con él surgió un nuevo elemento social, incluso un auténtico contraste de clases en potencia; además, se destruyó el simple sistema de dos partidos con su cambio alterno de partido de la mayoría (o del Gobierno) y partido de la oposición. Las elecciones de diciembre de 1923 (elecciones de la aduana protectora) llevaron a un sistema de tres partidos: conservador, liberal y laborista, y a la formación de un Gobierno laborista (Macdonald). Las elecciones de 29 de octubre de 1924 suprimieron provisionalmente esta situación; el partido conservador alcanzó mayoría absoluta en la Cámara Baja; por lo

tanto, el nuevo Gobierno vuelve a corresponder a la tradición del sistema de dos partidos. No puede, sin embargo, olvidarse que ese resultado electoral de 1924 se debe a un sistema electoral que permite grandes desproporciones entre el número de mandatos y las cifras de electores. En el cuerpo electoral mismo, el sistema de tres partidos no se ha conmovido aún en manera alguna (1).

3. De este proceso inglés no puede deducirse un concepto sólido de Gobierno parlamentario. Se da ahí una serie de precedentes que, según la situación política, son interpretados de diversos modos, y de los cuales no puede decirse más sino que, en general, durante el siglo XIX se consideraba como lo adecuado un Parlamento soberano, estando, por el contrario, la dirección política en el Gabinete, y la decisión política, en los electores. En los diversos estadios de ese proceso surgieron, tanto de autores ingleses como de otros, diversas construcciones, esquematizaciones, idealizaciones e interpretaciones del parlamentarismo

(1) Sobre el "falso exponente" de la voluntad de los electores en el sistema de distritos unipersonales: K. LOEWENSTEIN: *Minderheitsregierung in Grossbritannien, Annalen des Deutschen Reiches*, 1925, págs. 61, 52 y siguientes. Las cifras son:

	1924	1923
Número total de electores	19.949.000	19.174.000
Votos emitidos	16.120.735	14.186.000
Conservadores	7.385.139	5.360.000
Laboristas	5.487.620	4.348.000
Liberales	2.982.563	4.252.000
<i>Mandatos</i>		
Conservadores	413	258
Laboristas	151	193
Liberales	40	158
Otros	5	6

La Asociación pro representación proporcional (*Proportional Representation Society*) da la cuenta (LOEWENSTEIN, pág. 54) de que los conservadores obtienen un mandato por cada 200.000 votos; los laboristas, uno por cada 39.000, y los liberales, por el contrario, uno por cada 90.000. En Escocia los laboristas tienen más votos que los conservadores, y, sin embargo, alcanzan diez mandatos menos, etcétera.

inglés, que han servido a la burguesía liberal del Continente europeo para la lucha contra el absolutismo del príncipe. MONTESQUIEU construyó en el siglo XVIII—por lo demás, con plena conciencia de la inexactitud histórica y política—el ideal de la Constitución con división de poderes, a base de las situaciones constitucionales inglesas (*Esprit des lois*, XI, 6). En realidad, había una estrecha vinculación entre Gobierno y Parlamento; así, pues, lo contrario de una “división”. El mismo MONTESQUIEU cita ya dos notas esenciales de ese sistema, si bien en un lugar distinto al capítulo VI del libro XI, que se ha hecho célebre, a saber (libro XIX, 27): el sistema de los dos partidos y el deber del monarca de tomar sus ministros del partido dominante, con lo que, de otra parte, la construcción del sistema de los dos partidos era ya una gran simplificación, porque con frecuencia existían varios partidos, transiciones y coaliciones. En el siglo XIX se entendió con frecuencia el Gobierno parlamentario, esquemáticamente, como una subordinación del Gobierno al Parlamento, mientras que, según el sistema inglés de Primer Ministro, éste conduce la mayoría parlamentaria, y el Parlamento puede ser disuelto cuando se niega a seguirle. Desde 1867, lo decisivo como portador de la opinión pública no es ya el Parlamento, sino el cuerpo electoral. El Gabinete (el Consejo de Ministros, más reducido, dentro del Ministerio, siempre mayor) dirige la política y ejerce el derecho de iniciativa de la ley. Por último, el Parlamento es todavía tan sólo el vínculo entre cuerpo electoral y Gobierno, y no tiene ni dirección política, ni decisión política en los casos de conflicto.

4. Frente a la idealización y simplificación del parlamentarismo inglés y frente a los intentos de imitarlo, también en el Continente europeo destacados sabios y escritores han acentuado los *supuestos* de ese sistema inglés.

FR. J. STAHL, *Parteienlehre*, págs. 144 y sigs.; LOTHAR BUCHER, *Der Parlamentarismus*, 2.^a ed., pág. 144; J. BARTÉLEMY, *L'introduction du régime parlementaire en France*, París, 1904, págs. 146 y sigs.; SCHMOLLER, en su *Anuario*, 1917, t. 41, págs. 1123 y sigs.; ERICH KAUFMANN, en su artículo *Die Regierungsbildung im Reich und in Preussen, Die Westmark*, 1921, págs. 208 y sigs.

El efecto de tales caracterizaciones, sin duda ciertas, es pequeño en general, porque el Parlamento inglés se convirtió, en el siglo XIX, para una gran parte de la burguesía liberal, en un cuadro místico, con lo cual no se preocupaba de la corrección y verdad histórica. Sin embargo, conviene citar aquí brevemente algunos de los más importantes supuestos ideales del parlamentarismo inglés:

a) El primero de esos supuestos es un *sistema de dos partidos*. El jefe del partido mayoritario forma el Gabinete; si pierde la mayoría, recae sobre el jefe del otro partido, del partido de oposición, la formación de Gabinete. Este simple turno de mayoría y minoría, Gobierno y oposición, cesa cuando aparece un tercer partido fuerte y se requieren coaliciones para formar una minoría. Para un punto de vista extendido en Inglaterra es anormal un Gobierno de coalición, y el Gobierno de coalición del año 1915, así como los siguientes, se justifican tan sólo por las condiciones especiales de la Guerra y de la Postguerra. La sorprendente victoria de los conservadores en octubre de 1924 puede referirse a que el Pueblo inglés tuviera el deseo de volver al viejo sistema de los dos partidos con simples mayorías parlamentarias.

b) Del sistema de los dos partidos resulta como segundo supuesto: *homogeneidad de la mayoría y del Gabinete*.

c) *Los partidos son partidos de caudillo* en manos de políticos prestigiosos, *leaders* a quienes siguen, y que se encuentran en situación de determinar bajo su propia responsabilidad las directrices de la política y formar un Ministerio homogéneo de miembros del partido. Así se explica la solidaridad de todo el Gabinete: todos los ministros se retiran cuando se retira el Primer Ministro. Tan pronto como, en lugar del jefe político, se coloca un aparato burocratizado de partido, con empleados, secretarios, subvenciones invisibles, etc., el Ministro, como todo miembro del Partido, es más o menos dependiente, es exponente de una organización, y ya no caudillo, por lo cual tampoco se encuentra en condiciones de aceptar una responsabilidad política.

d) *Las elecciones son unipersonales*. Cada distrito electoral elige un candidato por mayoría relativa sin empate. De aquí

puede resultar una desproporción notable entre el número de electores y el de mandatos, como en la antes citada elección de octubre de 1924. La elección unipersonal hace posible una relación directa del cuerpo electoral con un jefe reconocido. También cuando la elección se orienta en cuestiones objetivas, como proteccionismo o libre-cambio, es siempre eficaz una relación personal con un caudillo que puede ser aclamado mediante la elección. El sistema de representación proporcional elimina, por el contrario, la relación personal; el poder de la organización de partido se hace más fuerte; los partidos presentan las listas de candidatos, de las que sólo algunos nombres conocen los electores, y el elector vota por un partido y una lista o, según la concepción optimista (arriba, pág. 392), por una idea; se toman en consideración ampliamente las minorías y partidos desperdigados. El derecho electoral inglés se mantiene, por esto, en el postulado de la elección unipersonal, a pesar de aquella notable desproporción entre el número de electores y de mandatos. En este sistema electoral es también posible controlar el cambio de la opinión pública por medio de elecciones parciales, mientras que en el sistema de representación proporcional con listas de candidatos, no tienen lugar esas elecciones y se pierde un importante síntoma para determinar la opinión pública.

e) *Los partidos* lo son en el sentido auténtico de la palabra, esto es, *formaciones basadas en la libre recluta*, no organizaciones sólidas de masas ligadas por intereses y por la clase. La contraposición de los partidos no debe ser, en ningún sentido, absoluta, ni romper nunca el marco de la unidad nacional y social. No es posible una discusión entre los partidos sino en tanto se dan premisas comunes. Tampoco pueden tener lugar compromisos de inteligencia y un leal turno de ambos partidos, si quieren aniquilarse o suprimirse recíprocamente han de conducirse, por el contrario, según las reglas de un juego limpio. Pero este supuesto cesa tan pronto como se producen contraposiciones absolutas y se hacen decisivas para la voluntad del partido diferencias confesionales, de clase o nacionales. El gran éxito de los conservadores en las elecciones de octubre de 1924 se explica en gran parte porque existía la necesidad de dar expresión clara, frente a un concepto socialista de clases, al supuesto fundamen-

tal del parlamentarismo inglés: la unidad política sobre base nacional.

II. *El proceso en Francia y Bélgica.* La diferencia más importante de ese proceso frente al inglés estriba en que el sistema parlamentario recibe ciertas fórmulas, y es fijado en ley constitucional. La fijación no puede, sin embargo, abarcar la vida política. Por eso se desarrolla en los Estados del Continente europeo, junto al texto legal escrito, una práctica jurídico-política que da su contenido a las fórmulas escritas y muestra cómo, a pesar de la normación constitucional, aparecen constantemente nuevas y peculiares formas de ese sistema.

1. Las Constituciones de la Revolución francesa no conocen todavía el Gobierno parlamentario. La Constitución del año 1789 se basa en el postulado de la separación de poderes y se coloca en consciente oposición a un Gobierno parlamentario; igual, la Constitución del año III (Constitución directorial, 1795). La Constitución del año VIII (1799) conoce, es cierto, el refrendo de los actos de Gobierno por un Ministro, y establece que no existe incompatibilidad entre los cargos de Ministro y de diputado, de modo que es posible una estrecha conexión de Gobierno y Parlamento; sin embargo, esas posibilidades y embocaduras constitucionales para una Constitución parlamentaria no pudieron tener desarrollo en el absolutismo del dominio napoleónico.

2. Por el contrario, con el final del dominio napoleónico, 1815, surgió en seguida un programa del parlamentarismo, construido según el modelo inglés, cuyos heraldos literarios fueron CHATEAUBRIAND y BENJAMIN CONSTANT. La Carta de 1814 habla de una *responsabilidad* de los Ministros en caso de alta traición y soborno, dando lugar así a una responsabilidad sólo de forma judicial. La forma judicial es, sin embargo, inconciliable con la esencia del influjo político directo. CHATEAUBRIAND desarrolló en 1816 los siguientes principios del parlamentarismo: Ministerio unitario (*systeme homogène*) con responsabilidad solidaria ante la mayoría de la Cámara de los Diputados, porque ésta "es el órgano más importante de la opinión pública"; el Ministerio ha de asistir a los debates de la Cámara y retirarse cuando no encuentre mayoría. La práctica de Luis XVIII tomaba en consideración la mayoría de la Cámara. Su sucesor, Carlos X, fué derribado por la revolución de julio de 1830.

La Constitución de 1830 no contenía ninguna nueva prescripción expresa sobre la dependencia del Gobierno respecto del Parlamento, sino que se limitaba a reproducir la Carta de 1814. Sin embargo, se desarrolló el postulado de una consideración constante a la mayoría parlamentaria, y el Gobierno de Luis

Felipe pasa por ser el ejemplo de una Monarquía parlamentaria. Esto no podía evitar que se suscitaran vivas divergencias de opinión sobre las facultades del Rey. Según GUIZOT, bastaba para el parlamentarismo con que los Ministros fueran responsables quedándole por lo demás al Rey la posibilidad de poner en práctica su política, mientras que THIERS había ya, en 1829, enunciado la fórmula que repitió en la Cámara en un célebre debate, 1846: "*le roi règne et ne gouverne pas*", es decir, que el Rey tiene que abstenerse de toda influencia objetiva en la política. La controversia, que es también de interés para la actual situación parlamentaria en Alemania, y que muestra la pluralidad de sentidos con que puede emplearse la palabra "responsabilidad", no fué resuelta, sino que acabó con la caída de la Monarquía burguesa en la revolución de 1848.

3. También la *Constitución belga de 1831* se considera Constitución de una Monarquía parlamentaria, aun cuando, a juzgar por el texto de la Ley constitucional, se distingue poco de una Monarquía constitucional de estilo alemán. "La distinción no está en la prescripción legal, sino en su aplicación a la vida pública nacional. Es una regla consuetudinaria, y vive en el espíritu de la Constitución; la letra no dice nada" (ERRERA, *El Derecho político del reino de Bélgica*, ed. alemana, 1909, pág. 58). Según la regulación constitucional (artículos 63, 64), los Ministros son "responsables" y adquieren la responsabilidad mediante su refrendo de los actos del Rey. Esto bastaba como base legal para un sistema parlamentario. "Responsabilidad" significa aquí, a diferencia de una responsabilidad que se haga efectiva en un procedimiento de forma judicial (acusación de la Cámara de Diputados ante la Corte de Casación, según el artículo 90), una dependencia política cuyos supuestos y efecto no estaban regulados al detalle, pero de los que se seguía la necesidad de una coincidencia de Gabinete y mayoría de la Cámara y el deber del Rey de formar un nuevo Ministerio "después de un voto de desconfianza en un problema de alguna significación", así como después de un cambio de opinión manifestado por el resultado de las elecciones. En lo esencial, es todo práctica consuetudinaria.

4. La Constitución francesa de 1848 creaba el cargo de un Presidente de la República que debía ser independiente frente al Parlamento. Exigía el refrendo de los Ministros para su actividad oficial, pero al mismo tiempo declaraba "responsable" al Presidente de la República. De esta responsabilidad directa del Presidente podía deducirse que tenía facultades políticas independientes, porque sólo así recibiría un contenido su responsabilidad. Esta falta de claridad, muy característica del sistema parlamentario, condujo a vivas discusiones acerca de la medida en que competía al Presidente la dirección de la política y qué significaba propiamente su "responsabilidad". La Asamblea nacional mantuvo la pretensión de dominar el "sistema político", invocando que éste era lo propio de la esencia de un Gobierno parlamentario. Cuando la Asamblea legislativa

pronunció una censura contra los Ministros, el Presidente los separó, pero acentuó al mismo tiempo que él era independiente en sus decisiones políticas, porque era responsable. La interesante controversia no llegó hasta el final, sino que fué acabada por el golpe de Estado: Luis Napoleón disolvió la Asamblea nacional en 2 de diciembre de 1851, aun cuando esa disolución estaba constitucionalmente prohibida. Según la nueva Constitución, de 14 de enero de 1852, sancionada por plebiscito, Napoleón III era, primero como Presidente, después como Emperador, el director de la política de Francia. La Constitución de 1852 era pronunciadamente antiparlamentaria, los Ministros sólo eran responsables ante el Jefe del Estado, no existía solidaridad del Ministerio como un todo. Sin embargo, poco a poco fueron introduciéndose concesiones al Parlamento: por lo pronto, se consintieron "mensajes" del Parlamento, como respuesta al discurso del trono que anualmente pronunciaba el Emperador. En el Senado-consulta de 8 de septiembre de 1869 se dice: "Los Ministros dependen sólo del Emperador. Son responsables. Sólo pueden ser acusados por el Senado", frases cuya oscuridad es palmaria. Poco antes de estallar la guerra de 1870 se reconoció en la Constitución de 21 de mayo de 1870 la plena responsabilidad del Ministerio (art. 19). Esto se consideró como introducción de un Gobierno parlamentario, aun cuando al mismo tiempo se volvía a acentuar la responsabilidad independiente del Emperador: el Emperador es "responsable ante el Pueblo francés" (art. 13). Tampoco aquí se resolvió la controversia; después de la derrota militar, el Imperio fué suprimido en 4 de septiembre de 1870.

5. La Asamblea nacional francesa, que se reunió en 1871, designó a THIERS para *Chef du pouvoir exécutif*. Era, en realidad, un Presidente del Consejo de Ministros parlamentariamente responsable, actuaba en el Parlamento, pero llevó a él una Ley, de 13 de marzo de 1873, para sustituir la responsabilidad presidencial directa por una responsabilidad ministerial. Este principio pasó a las leyes constitucionales de 1875, que prevén un Presidente de la República elegido por una asamblea nacional, pero ligado al referendo ministerial. El Gobierno parlamentario está reconocido en la Ley constitucional de 25 de febrero de 1875, art. 6, con las palabras: "*Les ministres sont solidairement responsables devant des Chambres de la politique générale du Gouvernement et individuellement de leurs actes personnels.*" El Presidente es responsable sólo en el caso de alta traición. El nombra y separa a los Ministros, tiene el derecho de enviar mensajes al Parlamento y puede pedir una segunda deliberación de la ley; el artículo 5 de la Ley constitucional de 25 de febrero de 1875 le da el derecho a disolver la Cámara de los Diputados con anuencia del Senado. Pero estas facultades del Presidente han perdido su significación, y no han hecho que el Presidente tenga un influjo objetivo en la *politique générale*. De los cuatro Presidentes franceses dimitidos antes del transcurso de su período de elección

—Mac Mahon 1879; Grévy, 1887; Casimir Périer, 1895; Millerand, 1924—, la mayor parte hubieron de dimitir porque parecía serles insoportable la falta de influencia política de su puesto.

Pero no sólo el Presidente, sino también el Ministerio mismo está limitado en la independencia de su dirección política frente a la Cámara de los Diputados. En Francia existe, sin duda, una fuerte tendencia a manejar el gobierno parlamentario de manera que la mayoría de la Cámara prescriba a los Ministros toda actitud de importancia, con lo que las decisiones políticas han solido surgir en una Comisión del Parlamento, que así resultaba ser, de hecho, un Ministerio. La norma constitucional no es, pues, un esquema sólido; gobierno parlamentario puede tanto significar dominio político del Parlamento, como dirección de la política por un Presidente del Consejo de Ministros. La política de Poincaré, Presidente del Consejo, había sufrido una derrota en las elecciones de 11 de mayo de 1924; el cuerpo electoral se había declarado contra Poincaré y a favor de los radicalesocialistas. Sin embargo, pudo Poincaré, sin ir a una nueva elección, formar en 23 de julio de 1926 un nuevo Gabinete, que aun cuando tenía en su seno algunos radicales, estaba no obstante bajo su dirección política; como no temía presentar con mucha frecuencia la cuestión de Gabinete, pudo sacar adelante su voluntad frente a una Cámara irresoluta y dividida en muchos partidos. Tampoco en el gobierno parlamentario de Francia basta, ni el texto de la Ley constitucional escrita, ni el claro contenido de una sólida práctica, para dar un sentido inequívoco al concepto de "gobierno parlamentario". Del hecho de que una regulación constitucional quiera introducir un "gobierno parlamentario" no puede todavía deducirse si es el Presidente de la República, o el del Consejo de Ministros, o la mayoría de la Cámara quien traza las directrices de la política.

III. *El proceso en Alemania.*

1. Las Constituciones alemanas, desde 1815 a 1848, corresponden al principio monárquico, como se expuso en el Acta Federal de Viena de 1815 y el Acta final de Viena de 1820 (arriba, página 244). Los "estamentos" tenían un derecho de cooperación en la legislación, y también el derecho de consentir tributos, pero no existía ninguna responsabilidad ni dependencia del Gobierno monárquico respecto de esos estamentos. Los ministros eran servidores del príncipe y no otra cosa. A consecuencia de la Revolución de 1848, en la mayor parte de los Estados alemanes, o bien se fijó por ley constitucional la Monarquía constitucional (así en Prusia), o bien se estableció la *responsabilidad ministerial*

por medio de adiciones o reformas allí donde había ya "Constituciones". A pesar de ese éxito, el movimiento revolucionario de 1848 no condujo a un Gobierno parlamentario. El rey de la Monarquía constitucional de estilo alemán conservó la dirección política y no pudo ser desplazado de esa situación ni aun por las facultades del Parlamento (cooperación en la obra legislativa y aprobación del presupuesto). Podía "remitirse a su poder político" cuando el Parlamento fallaba (MAX VON SEYDEL). FR. J. STAHL estableció la distinción entre Monarquía constitucional y parlamentaria (arriba, pág. 335). Los adversarios liberales de ese sistema lo designaron como "seudoconstitucionalismo". Sin embargo, en la literatura política alemana del siglo XIX, sólo ROBERTO VON MOHL ha intentado justificar un gobierno parlamentario (arriba, pág. 363).

En *Baviera*, la Constitución estamental de 1818, que naturalmente no conocía ninguna responsabilidad ministerial ante los estamentos, fué completada por una ley de 4 de junio de 1848, que introducía esa responsabilidad y prevenía el refrendo de los Ministros para los actos del Rey: "Un Ministro o un representante suyo que vulnere por acciones u omisiones las leyes del Estado es *responsable* ante los estamentos del Imperio." Los Ministros siguen siendo, sin embargo, los servidores del Rey y dependiendo de su confianza. La nueva responsabilidad introducida se refiere sólo a *contravenciones legales*, pero no a la dirección política como tal; está regulada de manera que para hacer responsable al Ministro por la vulneración de las leyes del Estado pueden acusarle las Cámaras ante un Tribunal de Estado (sobre esto, SEYDEL, *Bayer. Staatsrecht*, 2.^a ed., I, 1896, págs. 517 y sigs.). Una ley bávara de 30 de marzo de 1850 regula el procedimiento de ese Tribunal. *Sajonia* (§§ 141 y sigs. de la Constitución, y ley de 3 de febrero de 1831) y *Württemberg* (cap. 10) establecen esa responsabilidad de forma judicial sólo para las violaciones de la Constitución; *Baden* (ley de 20 de febrero de 1868), para violaciones graves, conscientes o debidas a negligencia, de la Constitución, o de derechos constitucionales reconocidos, o grave amenaza de la seguridad y bienestar del Estado. Esta última figura pasa ya al terreno de lo político; pero el procedimiento sigue siendo de forma judicial, y pierde con ello su fuerza política.

En *Prusia*, determinaba el art. 44 de la Constitución de 31 de enero de 1850: "Todos los actos de gobierno del Rey necesitan para su validez el refrendo de un Ministro, que, por ello, acepta la *responsabilidad*." Esto se designa como responsabilidad política, en contraste con la penal, pero no significa dependencia respecto del Parlamento. El Ministro sigue siendo el servidor del Rey (ar-

tículo 45). Cada una de las dos Cámaras (Cámara de Señores y Cámara de Diputados) puede exigir la presencia de los Ministros (art. 60); por acuerdo de una de las dos Cámaras pueden ser acusados los Ministros "por el delito de violación de la Constitución, de soborno o de traición", y por cierto, ante el el Tribunal supremo de la Monarquía. Pero los "casos de responsabilidad", el procedimiento y la pena habían de ser regulados en una ley especial (art. 61, 2); como esa ley no se hizo, las Cámaras no podían ejercitar su facultad de acusación, y la responsabilidad quedó privada de significación práctica (sobre esto, Bismarck en la Cámara de Diputados, el 22 de abril de 1862, *informe estenográfico*, II, pág. 952; el Alto Mensaje de 26 de mayo de 1863, en el mismo lugar, pág. 1332). Así, pues, aquí no se llevó a la práctica siquiera la responsabilidad de forma judicial. Hay que añadir todavía que todo lo que se refiere al poder de mando militar del Rey estaba exceptuado del refrendo ministerial. El influjo político del Parlamento en el gobierno sólo podía hacerse efectivo mediante la negativa del presupuesto y de los créditos. También ese intento se malogró en el conflicto prusiano entre Cámara de Diputados y Gobierno en 1862 y 1866. La Cámara de Diputados negó su anuencia al presupuesto pero el Gobierno continuó sin él la gestión de los negocios y declaró que la carencia de presupuesto no era, en verdad normal, pero tampoco inconstitucional, porque en ese punto había una "laguna en la Constitución". Esta "teoría de las lagunas", sostenida también por Bismarck en las deliberaciones del Landtag, fué aceptada por la doctrina del Derecho político en Prusia y en el Imperio después de la victoria de Bismarck; comp. ANSCHÜTZ, en *Meyer-Anschütz*, pág. 906: "Sólo una cosa es segura: la Constitución no quiere, no puede querer, que al producirse la falta de presupuesto se interrumpa la vida del Estado"; pero cuando no hay acuerdo entre los órganos supremos del Estado acerca del presupuesto, "no hay aquí ya tanto una laguna en la ley (es decir, en el texto constitucional) como una *laguna en el Derecho*, que no puede llenarse por medio de ninguna especie de operaciones conceptuales de la ciencia jurídica. *El Derecho político cesa ahí*; la cuestión de cómo haya de procederse a falta de ley del Estado, no es una cuestión jurídica." En realidad, se trata de la cuestión de la soberanía, cuya respuesta queda soslayada de ese modo.

4. Para el Imperio alemán de la Constitución bismarckiana de 16 de abril de 1871, determina el artículo 17, 2: "Las disposiciones y providencias del Emperador serán promulgadas en nombre del Imperio, y requieren para su validez el refrendo del Canciller imperial, que, al prestarlo, acepta la *responsabilidad*." El canciller era, como ministro único, único sujeto de esa responsabilidad. La "responsabilidad" en sí misma no daba base

a ninguna especie de gobierno parlamentario. El derecho del Reichstag a dirigir peticiones al Bundesrat o al Canciller (artículo 23, a. C. a.) no ofrecía ningún instrumento para una construcción de la "responsabilidad", y mucho menos el derecho de interpelación y el derecho de dirigir comunicaciones al Emperador. Las últimas facultades citadas, que hubieran podido convertirse por medio de la práctica y costumbre en medios eficaces de influencia política fueron designados por la doctrina oficiosa del Derecho político como "seudoderechos", y puestos burlescamente en el mismo plano que el derecho "a saludar con un *viva!* al Emperador" (LABAND, I, pág. 309). Tampoco determinadas manifestaciones de confianza o desconfianza del Reichstag (desde 1908) pasaban por "funciones jurídico-políticas". La cuestión de la responsabilidad del canciller ante el Reichstag estaba, además, embrollada, porque el tan complicado sistema de la distribución de competencias entre el Reich y los Estados, se corregía en parte, pero en parte se complicaba más con la práctica de las uniones personales de los puestos importantes del Imperio (canciller y secretarios de Estado) con los puestos prusianos de ministros y de miembros enviados al Bundesrat. En la ley de presupuesto, sólo el Bundesrat, y no el canciller, se encontraba colocado frente al Reichstag (E. KAUFMANN, *Bismarcks Erbe in der Reichsverfassung*, 1917, pág. 63).

La Constitución imperial de 1871 no contenía prescripciones sobre la responsabilidad en forma judicial de los ministros, como se encuentran en Constituciones de la Monarquía constitucional. En el Reichstag que discutió la Constitución, fué rechazada la propuesta de BENNIGSEN, de aceptar la adición "la responsabilidad y el procedimiento a seguir para hacerla efectiva serán regulados por una ley especial" (*Informes estenográficos*, pág. 342). Bismarck veía la significación de aquel artículo 17 y su responsabilidad en que el canciller del Reich, que primitivamente se concibió tan sólo como "Subsecretario de Estado para los asuntos alemanes en el Ministerio prusiano del Exterior", fué "desplazado hacia el puesto de un ministro del Reich con la dirección política". MAX VON SEYDEL decía en la primera edición de su *Comentario a la Constitución imperial*, que aquella responsabilidad del canciller era una "frase"; pero en la segunda edición

(1897, pág. 178) rectificó esa expresión, porque el artículo 17 afecta menos a la relación del canciller con el Parlamento que a su relación con el Emperador: asegura al canciller una independencia ministerial frente al Emperador. Cuando partidos liberales y demócratas del Reichstag alemán trataban de adquirir influencia en la política del Gobierno imperial, podía oponerse también a los más modestos intentos de "parlamentarización del Gobierno imperial" un especial argumento, que no entraba en juego para los diversos Estados alemanes: la incompatibilidad de un Gobierno parlamentario con la estructura federal del Imperio alemán. La "incompatibilidad de parlamentarismo y federalismo" se aduce con frecuencia como postulado de validez general; el que los Estados Unidos de América no conozcan el Gobierno parlamentario parece confirmar la incompatibilidad (E. KAUFMANN, ob cit., páginas 69/70). No tenemos que decidir aquí si en realidad existe una incompatibilidad absoluta entre parlamentarismo y federalismo; realmente, lo que suprime la independencia estatal de los Estados miembros no es el parlamentarismo, sino la lógica del principio democrático de identidad (pág. 396). Para el Imperio alemán de la Constitución bismarckiana, la incompatibilidad se consideraba en todo caso doctrina oficial. Una declaración prusiana en el Bundesrat, de 5 de abril de 1884, y un mensaje del Emperador alemán al Reichstag, de 30 de noviembre de 1885 (*Hirths Annalen des Deutschen Reiches*, 1886, pág. 350), quieren demostrar que un Gobierno controlado por el Parlamento elegido es inapropiado para la dirección de un pueblo grande, y especialmente peligroso para un Estado federal basado en el pacto. Mediante una parlamentarización del Gobierno del Imperio, el Reichstag elegido por todo el pueblo alemán hubiera adquirido un influjo decisivo en la dirección política, y el Poder federal no hubiera sido ya un Poder de los Gobiernos de los príncipes federados. En esto se veía el peligro de una disolución del Imperio alemán. También bajo el punto de vista de la homogeneidad monárquica de la Federación, parecía grave un Gobierno parlamentario. Las discusiones y luchas alrededor del Derecho electoral prusiano son, en todo caso, desde varios aspectos, luchas por la sustancia de la homogeneidad, sin la que no es posi-

ble ninguna federación, sea Estado federal, sea Confederación de Estados.

5. Sólo durante la guerra mundial adquirió el Reichstag alemán creciente influjo en la dirección política, y por cierto en la misma medida en que empeoraba la situación militar y político-externa. Se demostraba que el dualismo de la Monarquía constitucional podía subsistir en tiempos pacíficos y tranquilos, e inducir a la opinión de que la cuestión decisiva puede suspenderse permanentemente; pero que toda situación crítica ponía de manifiesto su carácter inestable. Anteriores avances ocasionales del Reichstag (1908, la llamada crisis del "régimen personal" de Guillermo II; 1913, el caso Zalern) no tuvieron, en verdad, éxito, pero son significativos como síntomas, porque permiten conocer que la natural tendencia hacia la parlamentarización estaba presente siempre, y sólo detenida por la obra inaudita de Bismarck, mientras tanto actuaban sus efectos. Por el contrario, aflojaba la resistencia contra aquella tendencia en la misma medida en que el Gobierno carecía de éxito, y era, por último, derrotado en la política exterior. Cierto que no se puede comparar la Monarquía alemana, sobre todo la prusiana, con la Monarquía de Napoleón III, pero aquí actúa, sin embargo, una consecuencia inmanente del constitucionalismo, igual en ambos casos, que conduce a que todo descalabro militar o político-externo de un Gobierno independiente del Parlamento tiene como consecuencia político-interna una ampliación del poder del Parlamento.

Sólo en el año 1917 comienza de nuevo en Alemania una discusión del parlamentarismo, teóricamente interesante, y con perspectivas de éxito práctico (comp. la literatura en ANSCHÜTZ, *Meyer-Anschütz*, pág. 1027). MAX WEBER hizo una serie de propuestas en algunos célebres artículos de la *Frankfurter Zeitung* (mayo, junio, 1917): abolición del art. 9. a. C. a. (que disponía la incompatibilidad entre el puesto de diputado del Reichstag y el de plenipotenciario en el Bundesrat, de manera que un diputado del Reich no podía ser presidente del Consejo de ministros prusiano, plenipotenciario en el Bundesrat y canciller del Imperio, sin renunciar a su mandato); además, estructuración del derecho de encuesta del Reichstag y formación de un Consejo de

la Corona, al que debían pertenecer parlamentarios, para aconsejar personalmente al Emperador. Entonces no pedía MAX WEBER un Gobierno parlamentario en el sentido de Gobierno dependiente de la confianza del Reichstag (mejor dicho, de su mayoría), y mucho menos la supresión de la Monarquía. Estos artículos (que fueron coleccionados en 1918 en el escrito *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*) ejercieron gran influencia en los autores de la Constitución de Weimar y son una apreciable fuente para enjuiciar esta Constitución desde el punto de vista de la Teoría del Estado. Lo que MAX WEBER exigía era caudillaje político según el modelo del caudillaje de partido por hombres de estado en Inglaterra. Las condiciones de los partidos en Alemania, y la atomización de éstos, hubo de hacer pronto problemático este ideal. Tampoco la ulterior discusión teórica desconoció, en modo alguno, la dificultad. Un escrito de R. PILOTY sobre *Das parlamentarische System*. (1917) declaraba que los pensamientos fundamentales de ese sistema eran el que “sólo una dirección de partido pueda estar en cada momento al timón”. “Si se deja ahí a todos los partidos por igual, y con ello todas las contraposiciones, se niega precisamente su sistema.” Pero también la concepción que PILOTY tiene del sistema parlamentario va en el sentido de que los caudillos de partidos fuertes logren el Gobierno, para hacer programa de gobierno el programa de su partido y probarse a sí mismos, junto con su programa, en la realidad de la dirección de los negocios.

En 19 de julio de 1917 se manifestó claramente la pretensión del Reichstag sobre el control político del Gobierno en la llamada “resolución de la paz”. La mayoría (centro, partido progresista, socialdemocracia y el ala izquierda de los liberales nacionales) adoptó aquel célebre acuerdo: “El Reichstag propugna una paz de inteligencia y reconciliación permanente de los Pueblos. Con esa paz son incompatibles las adquisiciones forzadas de territorios y las violencias políticas, económicas y financieras.” También se había exigido para Prusia la introducción del sufragio universal, demanda que mostró cuán poco significaban ahí las limitaciones y consideraciones de carácter legal-constitucional, porque en la estructura federal del Imperio era difícilmente ad-

misible, desde el punto de vista del Derecho político, tal injerencia del Reichstag en asuntos prusianos. El canciller Bethmann-Hollweg había hecho efectiva su dimisión en 14 de julio de 1917. Su sucesor, Michaelis, fué nombrado por el Emperador, sin escuchar de antemano al Reichstag o ponerse en contacto con él. Pero el nuevo canciller formó en agosto de 1917 un Comité de siete diputados jefes del Reichstag y siete delegados elegidos del pleno del Bundesrat, por de pronto, sólo para aconsejar sobre la respuesta alemana a la nota pontificia en favor de la paz. Algunos vieron ya en eso un paso hacia la propuesta de MAX WEBER de que se formara un Consejo de la Corona. El creciente influjo del Reichstag afectaba sólo, sin embargo, al Gobierno civil, mientras que el poder de mando militar y la dirección del ejército—lo que importaba durante una tal guerra—quedaba, naturalmente, en manos del Emperador. El siguiente canciller, conde de Hertling, fué ya nombrado de acuerdo con los partidos del Reichstag, y antes de su toma de posesión se entendió con la coalición de partidos dominante acerca de su programa de gobierno. A su sucesor, el príncipe Max de Baden, último canciller de la Alemania imperial, no le nombró el Emperador completamente con arreglo a las costumbres o normas de una Monarquía parlamentaria, pero en la nota del Emperador de 30 de septiembre de 1918 se decía al separar al conde de Hertling: "Deseo que el Pueblo alemán colabore con más eficacia que hasta ahora en la determinación de los destinos de la patria. Es por eso mi voluntad que hombres designados por la confianza del Pueblo participen en amplia medida en los derechos y deberes del Gobierno." Y seguía un ruego al conde de Hertling para que le propusiera su sucesor. En este procedimiento observa el príncipe Max de Baden, en sus *Erinnerungen und Dokument* (Stuttgart, 1927, págs. 328/329), que hubiera sido más acertado dirigir una invitación al Parlamento para que aconsejara la composición del nuevo Gobierno, antes de haber llamado a su jefe. "En todos los países de occidente democráticamente gobernados, el primer ministro tiene las manos libres para la elección de sus colaboradores. Mediante esta introducción de la revolución por arriba se abandonó el pensamiento de un jefe." En 3 de octubre de 1918 fué nombrado canciller el

príncipe Max de Baden; en 5 de octubre compareció ante el Reichstag, dió cuenta de las directrices de su política y planteó la cuestión de confianza.

Las reformas constitucionales con que se introdujo expresa y formalmente en el Reich el gobierno parlamentario, aparecieron a última hora, en 28 de octubre de 1918 (*Gac.*, págs. 1273/74): "El canciller del Reich necesita la *confianza* del Reichstag para el ejercicio de su cargo." Al mismo tiempo se extendió la competencia del Reichstag a una cooperación en la declaración de guerra y acuerdo de la paz, y el requisito del refrendo ministerial al nombramiento, promoción y sustitución de los oficiales superiores del ejército de tierra, así como de los oficiales de la Marina. El Emperador se declaró conforme expresamente en un mensaje, y dijo que el pueblo alemán tenía "por su comportamiento en la guerra, un título a que no se le retenga ningún derecho, a que se le garantice un porvenir libre y dichoso". Se mantienen en esta ley el Bundesrat y sistema de un canciller, pero se suprime la incompatibilidad entre Bundesrat y Reichstag (art. 9, a. C. a.).

Estas leyes constitucionales surgieron sin una resistencia digna de mención. No pudieron detener ya la revolución, ni salvar el trono imperial, como la parlamentarización de 21 de mayo de 1870 (arriba, pág. 381) tampoco pudo detener la caída del Imperio napoleónico. Sin embargo, la formulación de aquéllas es significativa, incluso para la Constitución de Weimar; el giro: "el canciller necesita la confianza del Reichstag para el ejercicio de su cargo" ha pasado al art. 54, C. a. Mientras que el proceso político y jurídico-constitucional en Francia y Bélgica ha llevado a edificar el sistema parlamentario sobre una "*responsabilidad*" del Gobierno, en Alemania la fórmula del sistema parlamentario ha sido la *dependencia respecto de la confianza* del Reichstag.

Todas las exigencias de la burguesía liberal alemana de 1848 y de la época del conflicto de 1862 a 1866, se cumplieron, pues, pasado medio siglo. El gran éxito de la política de Bismarck las contuvo durante dos generaciones. Ahora tenía lugar su realización, pero entre tanto la situación política y social había cambiado por completo, y el cumplimiento recibió un sentido distinto

al que hubiera tenido cincuenta años antes. Había desaparecido el antagonista—una fuerte Monarquía—, y el éxito alcanzado por la burguesía al introducir el parlamentarismo en Alemania fué, en cierto sentido, póstumo.