

EL REGIMEN PARLAMENTARIO EN EUROPA OCCIDENTAL

I

INTRODUCCION

Desde hace casi dos siglos la historia política de los Estados de Europa occidental está profundamente caracterizada por la existencia del régimen parlamentario, cuyos origen y evolución nos proponemos recordar aquí brevemente.

Según el profesor G. Burdeau (1), el régimen parlamentario es aquel en el cual la dirección de los asuntos públicos corresponde al Parlamento y al Jefe del Estado, por conducto de un Gabinete responsable ante el Parlamento. Históricamente, esta definición no podría ser negada, pero la evolución de las fuerzas políticas obliga a corregirla en cierta medida. Diremos, pues, que el régimen parlamentario es aquel en el cual un Gabinete ministerial, responsable ante la representación nacional, dirige la política del país con el grado de independencia que implica tal misión.

Empleamos aquí el término «Parlamento» en su sentido actual de institución suprema del Estado, procedente del sufragio universal, encargado de legislar y controlar el ejecutivo; pero en el curso de los siglos ha habido otras significaciones que en primer lugar hemos de recordar.

Según el diccionario etimológico de Dauzat, la palabra *parlement* deriva —lo que va de suyo— de *parler*, y considera en primer término toda acción de hablar; un *parlement*, *c'est un entretien, une conversation, nous dirions aujourd'hui, irrévérencieusement, une "parlote", tel est le sens du terme au XII^e siècle et même encore dans Racine. D'où les dérivés: parlementer, parlementaire (relatif à l'action de parlementer ou celui qui parlemente).*

(1) G. BURDEAU: *Droit constitutionnel et Institutions politiques*. París, 1957. página 118.

Los sentidos técnicos y jurídicos aparecen más tardíamente. Bajo el Antiguo Régimen, el «Parlamento» era una institución política y judicial de la Monarquía. Hasta fines del siglo XIII, el «Parlamentum» designaba las Cortes generales, Asambleas de los Grandes del Reino, llamadas a conocer de los asuntos políticos más importantes. Después se tendió a no ver en el «Parlamentum» más que la sección judicial procedente del desmembramiento de la «Curia Regis» que se operó bajo el reinado de San Luis. Compuesto entonces, además de por los Grandes del Reino, por funcionarios fijos de la Corte y por legistas de profesión, el «Parlamento» llegó a ser el órgano central de la justicia: juzgaba en última instancia todas las apelaciones en materia civil, penal y feudal.

Además de sus atribuciones judiciales, el Parlamento de París ejerció hasta el fin del Antiguo Régimen una función política extremadamente importante de «consejero del Rey», en cuyo nombre pretendía representar la unidad y la soberanía de la justicia real contra el espíritu feudal. Estaba, en efecto, encargado por el Rey de verificar edictos, ordenanzas, declaraciones y cartas abiertas, y llegado el caso, de hacer exhortos antes de proceder a su registro, es decir, a su inscripción en su registro, que daba valor de ley a las decisiones del Soberano.

Junto al Parlamento de París se crearon otros Tribunales soberanos en provincias, llamados Parlamentos, desde el siglo XIV, encargados de hacer justicia en nombre del Rey (2). Estos Parlamentos conocían directamente de los asuntos que les eran atribuidos, y en apelación, de los juicios, baillías, senescalías, ducados, proceratos y otras jurisdicciones inferiores. Se acantonaron en sus funciones judiciales y permanecieron fieles a la Monarquía.

El sentido actual del término «Parlamento» procede de otros orígenes: en nuestro lenguaje político de hoy es un vocablo tomado del inglés. En Inglaterra, en efecto, la expresión *Parliament*, tomada del francés, ha adquirido el sentido preciso de autoridad legislativa suprema y designa el conjunto compuesto por el Soberano (o la Soberana) y las Cámaras. El legislador del Reino Unido es el Rey (o la Reina) «en su Parlamento», fórmula que traduce de manera expresiva la fusión de los tres elementos (3).

El término «Parlamento» nos ha vuelto de Inglaterra en el siglo XIX y

(2) Estos Parlamentos fueron, según el orden de su creación, los de: Tolosa (1302-1443); Grenoble (1451); Burdeos (1462); Dijón (1477); Dombes o Trévoux (1523, desaparecido en 1762); Ruán (1553); Pau (1620); Metz (1638); Artois (1641); Colmar (1657); Besanzón (1674); Duay (1713); Bastia (1768); Nancy (1769). El Parlamento de París y los Parlamentos de provincias fueron suprimidos el 7 de septiembre de 1791.

(3) El vocablo inglés *Parliament* designa también la duración de las funciones de una Cámara de los Comunes y corresponde entonces al nuestro de «legislatura».

ha adquirido un sentido nuevo: el de Asamblea política. Lo encontramos empleado en esta acepción desde 1825 en Lamennais, y, según Víctor Hugo, en 1852 Napoleón III creó el vocablo «parlamentarismo» con cierto matiz peyorativo. El «Parlamento» es, pues, en adelante una de las instituciones esenciales del «régimen parlamentario», el cual descansa en tres principios fundamentales, a saber:

- La igualdad entre el ejecutivo y el legislativo.
- La colaboración entre los dos poderes; y
- La existencia de medios de acción recíproca de cada uno de los poderes sobre el otro.

La característica del régimen parlamentario consiste, pues, en que ni el Gobierno ni el Parlamento deban llegar a adquirir una preponderancia duradera y en que el equilibrio entre el Parlamento elegido, el Jefe del Estado y el Gabinete ministerial está garantizado por un *control* permanente de la opinión.

1. LA IGUALDAD ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO

Para que los dos poderes puedan equilibrarse con objeto de colaborar en pie de igualdad es necesario que, frente al Parlamento elegido, el ejecutivo no aparezca como órgano subordinado al legislativo. O, como por el hecho de su origen electoral, el Parlamento no se arriesga a carecer de poder, es sobre todo la independencia del ejecutivo la que conviene asegurar. Lo cual se consigue, por una parte, dándole un jefe distinto del Parlamento: el Jefe del Estado, cuyo prestigio debe ser suficiente para contrapesar el del Parlamento: de aquí la importancia de su modo de designación; por otra parte, haciendo al Jefe del Estado políticamente irresponsable. En efecto, como la responsabilidad de los ministros ante el Parlamento es necesaria para garantizar la conformidad de la política seguida con los votos de la representación nacional, es evidente que no quedará salvaguardada la independencia del ejecutivo a menos que escape al dominio del Parlamento. Ello explica y justifica la dualidad de los elementos que componen el ejecutivo: por un lado, el Jefe del Estado, irresponsable, que encarna a la vez la majestad de la función de representante del Estado y la independencia del ejecutivo frente al Parlamento; por otro, el Gabinete ministerial, que no pudiendo obrar más que con el asentimiento de las Cámaras, pone de relieve el fundamento democrático del régimen. Finalmente, para asegurar

la igualdad entre los dos poderes, es necesario que el Parlamento se divida en dos Cámaras. En este respecto, como en los demás, la división es causa de debilitamiento, pero el ejecutivo se exalta por todo lo que disminuye al Parlamento; se sigue, pues, que el *bicameralismo* es el sistema que mejor conviene al régimen parlamentario.

II. LA COLABORACIÓN ENTRE LOS DOS PODERES

Teóricamente iguales, pero independientes, el legislativo y el ejecutivo correrían peligro de ignorarse o de neutralizarse. Ahora bien: según el dicho de Montesquieu, «deben ir en concierto». El Gabinete, intermediario entre el Jefe del Estado y el Parlamento, es el factor de esa colaboración. Es nombrado por el Jefe del Estado, pero fija por sí mismo la política, de la que es responsable ante el Parlamento. Los ministros no son, pues, administradores, sino hombres políticos y hombres de partido. Al gobernar, entienden captar a las Asambleas para la política de su partido.

El carácter político del Gabinete le confiere una doble cualidad: la unidad y la homogeneidad.

La unidad del Gabinete se entiende de la solidaridad que une a sus miembros en la acción como en la defensa ante los ataques del Parlamento y es simbolizada por su jefe, primer ministro o presidente del Consejo, que, siendo teóricamente el igual de sus colegas, es de hecho su jefe, puesto que es el alma de su reunión.

La unidad del Gabinete postula su homogeneidad, pues es cierto que la unidad de acción no puede ser efectiva más que con hombres que profesan opiniones políticas, si no idénticas, al menos próximas.

Reunidos en Consejo, los ministros poseen la realidad del poder gubernamental y hacen posible la colaboración entre los poderes. En efecto, ante el Parlamento sostienen los proyectos del ejecutivo, instruyen a los diputados sobre los problemas que se plantean al Gobierno e indican las soluciones que les parecen oportunas; mientras que, ante el Jefe del Estado, hacen valer las aspiraciones de la representación popular.

III. LA RECIPROCIDAD DE ACCIÓN DE CADA UNO DE LOS PODERES SOBRE EL OTRO

La colaboración entre las dos fuerzas políticas principales no es eficaz más que si sus agentes pueden mantenerse en pie de igualdad. Es, pues, ne-

cesario un entendimiento, pero ¿qué ocurrirá si éste se revela imposible, ya porque el ejecutivo no quiera plegarse a los puntos de vista del legislativo, ya porque el Parlamento pretenda liberarse de la orientación gubernamental?

La solución consiste en dar a los dos poderes medios regulares para obrar el uno sobre el otro, y éste es uno de los rasgos esenciales del régimen parlamentario. Estos medios son: por una parte, la responsabilidad ministerial; por otra, la disolución del Parlamento.

a) *La responsabilidad ministerial.*—De manera general, la acción del legislativo sobre el ejecutivo se opera por conducto del *control* que las Cámaras ejercen sobre la actividad ministerial. Es cierto que el Parlamento no puede sustituir por la suya la acción del Gobierno, pero debe vigilarla de modo que no se separe de la línea política escogida por el país e indicada por la elección de la Asamblea. La sanción de este *control* es la responsabilidad política de los ministros ante el Parlamento, que puede ser puesta en juego con motivo de todo acto realizado por el ministro en el ejercicio de sus atribuciones, aun si el acto es perfectamente legal e impone al ministro al que el Parlamento ha testimoniado su desconfianza la obligación de abandonar el Poder, es decir, de dimitir. En ningún caso la responsabilidad política de los ministros se extiende al Jefe del Estado; se sigue de ello que todos los actos de este último han de ser refrendados por un ministro que asumirá la responsabilidad de ellos.

b) *La disolución (4).*—Para contrapesar la amenaza que hace pesar sobre él la responsabilidad ministerial es necesario que el ejecutivo disponga de un medio para evitar su sujeción por las Cámaras: éste es el fundamento lógico del derecho de disolución, sin el cual no podría haber régimen parlamentario verdadero. Este derecho salvaguarda, en efecto, la independencia del ejecutivo, y por tanto, la igualdad de poderes.

Normalmente, en caso de desacuerdo con el Parlamento, el Gobierno se someterá o se retirará; pero si la política que pretende seguir, aunque desaprobada por la Cámara, es conforme con los deseos del país y los intereses de la nación, puede pedir al Jefe del Estado que la sostenga y pronuncie la disolución de la Asamblea. Será entonces el cuerpo electoral el que resuelva la diferencia que opone al Gabinete y a la mayoría parlamentaria. La disolución aparece, pues, como una institución democrática, y en la Gran Bretaña, donde se practica el régimen parlamentario del modo más perfecto.

(4) R. REDSLOB: *Le régime parlementaire*, 1924. M. PRÉLOT: «Gouvernement d'opinion et parlementarismo», *Sem. Soc. de France*, 1932, pág. 169.

ha llegado a ser la manera normal de expiración de los poderes de la Cámara de los Comunes.

El régimen parlamentario, cuyos caracteres principales acabamos de trazar a grandes rasgos, es, de hecho, el resultado de una larga evolución que hemos de describir ahora. En la primera parte estudiaremos su desarrollo, y después, en la segunda, sus transformaciones. Por fin, en la conclusión, intentaremos discernir, a la luz de la evolución reciente del sistema, las probabilidades de mantenimiento del régimen parlamentario en la vida política contemporánea.

CAPÍTULO I

EL ORIGEN DEL REGIMEN PARLAMENTARIO

El régimen parlamentario, lejos de ser resultado de una pura especulación de teóricos, es producto de una larga evolución histórica que se ha cumplido en la Gran Bretaña. Tempranamente aparecido en ese país, se desarrolló allí armoniosamente, encontrando en el sentido cívico y las aspiraciones liberales de la población anglosajona un terreno eminentemente favorable a su desarrollo.

A fines del siglo XVIII, los caracteres esenciales del régimen parlamentario inglés aparecen con claridad, y desde esa época, admirando el buen funcionamiento de tal sistema, numerosos «reformadores» extranjeros, especialmente en Europa occidental, preconizaron su adopción.

Sección I

LA APARICIÓN DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO

Unánimemente se considera a la Gran Bretaña la cuna del régimen parlamentario, y con orgullo legítimo los ingleses llaman a Westminster la «madre de los Parlamentos» (5); de hecho, la lucha de los Comunes contra la autoridad real, desembocada en el régimen parlamentario, está íntimamente ligada a la historia misma de su país (6).

(5) COUZINET: «La dissolution des assemblées politiques», *Revue de Droit public*, 1933, pág. 495.

(6) Observemos, no obstante, el modo en que BARKER considera esta cuestión: *The*

Este régimen ha nacido del uso y por el uso se ha desarrollado. Es ante todo un producto del empirismo británico, y ello explica que, aun habiendo servido de modelo a las Constituciones de muchos Estados, apenas ha funcionado de manera satisfactoria más que en los países anglosajones: los demás Estados, cuyo clima político y social era a menudo demasiado diferente del de la Gran Bretaña, aplicaron su teoría sin adoptar su espíritu.

El régimen parlamentario ha aparecido a continuación de una serie de acontecimientos que han hecho pasar poco a poco el poder de las manos del Rey a las de los ministros.

En los orígenes, el Rey, soberano absoluto, era la fuente de todo poder. En su Consejo hacía las leyes y expedía los asuntos del Gobierno. Cuando el volumen de los asuntos se acrecentó, escribe sir William Anson (7), «dos cosas sucedieron: la dirección de los asuntos de diversos ámbitos pasó a manos de servidores o ministros de la Corona y los gastos del Gobierno hicieron necesario un llamamiento a los Comunes, por conducto de sus representantes, para que concediesen los subsidios indispensables».

Ahora bien: los representantes de los Comunes no concedían los subsidios pedidos hasta que sus deseos y reivindicaciones eran satisfechos por el Rey. De tal suerte, el poder legislativo y el de recaudar impuestos «pasaron a manos del Parlamento» (8).

Por lo demás, esta evolución fue profundamente marcada por la influencia de las revoluciones: en cuarenta años, la Gran Bretaña conoció dos (en 1648 y 1688), mientras que en el siglo XVIII el advenimiento de la dinastía de Hannover contribuyó a debilitar aún más la Monarquía (9): los ministros, hasta entonces simples auxiliares del Monarca, se acostumbraron a reunirse en Consejo sin la presencia del Rey, y así, llegaron a ser en gran parte independientes de la Corona (10). Paralelamente, su responsabilidad

British speak of Westminster as "the mother of Parliaments". But there is no one mother of parliaments; and in any case what the British mean is only that the Westminster Parliament has been the mother of other Parliaments in the confines of the British Empire.

(7) W. IVOR DENNINGS: *Parliament*, Cambridge, 1939, pág. 502: *So much of the history of freedom is part of the history of Parliament that freedom and parliamentary government are often considered to be the same thing.*

(8) SIR WILLIAM R. ANSON: *The Law and Custom of the Constitution*, Oxford, 1922 (vol. I), pág. 3.

(9) ANSON: *ibidem*, pág. 4.

(10) Entre los soberanos de la «serie de los Jorges» (1714-1857), el primero no hablaba inglés y se desinteresaba de los debates ministeriales; el segundo no intentó retirar a los ministros la independencia que habían adquirido de su predecesor; el

penal (*impeachment*) ocasionó su responsabilidad política: al amenazar a los ministros con acusarlos ante la Cámara de los Lores, la Cámara de los Comunes los acostumbra a retirarse después de un voto de desconfianza.

De las relaciones entre estos dos elementos, los ministros y los representantes de los Comunes, nació el régimen parlamentario (11), cuyos caracteres se precisaron en el curso de una evolución de varios siglos.

Sección II

LOS CARACTERES DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO INGLÉS

Según Todd, «los grandes principios directores de la Constitución británica, como se los interpreta en la actualidad, son la irresponsabilidad de la persona del Soberano, la responsabilidad de los ministros y el poder del Parlamento» (12).

I. La irresponsabilidad de la persona del Soberano

Aunque el mayor número de los poderes del Soberano los ejerzan hoy el Parlamento, el Gabinete, los Tribunales de justicia y aun las autoridades locales, el Rey o la Reina disponen todavía de poderes residuales teóricos que constituyen la «prerrogativa» real. Esta cubre numerosos actos, sobre todo de política interior y en el ámbito diplomático (13). El Parlamento puede restringir la extensión de la prerrogativa, pero su ejercicio es de hecho, discrecional: los Tribunales de justicia no pueden *controlarla*. Este carácter es consecuencia del principio: «El Rey no puede hacer daño», que ocasiona una inmunidad de jurisdicción total y absoluta para todos los actos del Soberano.

tercero estaba loco; el cuarto quedó desprovisto de todo prestigio a causa de su vida conyugal, y el quinto fue muy eclipsado.

(11) M. DUVERGER: *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, París, 1960, página 139.

(12) ALPHEM TODD: *On Parliamentary Government in England: its origin, developments and practical operation*, Londres, 1867 (vol. I, pág. 2): *Through the instrumentality of the cabinet, as a connecting link between the crown and Parliament, a close union, an intimate reciprocal action, has been effected between the executive and legislative powers...*

(13) El último elemento de la frase de TODD ha sido traducido inadecuadamente. El autor habla de *the inquisitorial power of Parliament*.

II. La responsabilidad de los ministros

Constituyendo el Gabinete un cuerpo encargado de asegurar la dirección general de la política de acuerdo con el Parlamento, los ministros son responsables colectivamente ante este último.

Esta responsabilidad de los ministros desempeña un papel esencial. Según Keith (14), «la característica vital del sistema constitucional inglés es la solución de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo por medio del Gobierno responsable».

La responsabilidad ministerial ha estado íntimamente ligada, desde los orígenes, a uno de los factores más importantes del régimen parlamentario inglés: el sistema de partidos. Sobre este punto, todos los autores están de acuerdo (15). La voluntad del cuerpo electoral no puede manifestarse más que en el marco de los partidos (16). Los ministros han tenido naturalmente la tendencia a guiar las decisiones del Parlamento y no podían hacerlo más que si poseían la confianza de la mayoría de sus miembros. Con el fin de la eficacia, era normal, incluso necesario, que los parlamentarios que compartían las mismas ideas sobre la política a seguir se organizaran y agruparan en partidos (17). La rivalidad de los partidos creó la responsabilidad ministerial, y, como subraya Lowell, ésta contribuyó en seguida a mantener la división de los partidos (18).

III. La omnipotencia del Parlamento

Los autores ingleses insisten mucho sobre este carácter (19). Se trata sobre todo de la afirmación de un principio que se entiende en el terreno legisla-

(14) G. BURDEAU: *Op. cit.*, pág. 178. M. DUVERGER: *Op. cit.*, pág. 250.

(15) A. BERRICDALE KEITH: *Constitutional Law*, Londres, 1939, pág. 13.

(16) W. IVON JENNINGS: *Op. cit.* pág. 501: *The British system of government is government by party*. HAROLD D. LASKI: *Parliamentary government in England*, Londres, 1938, pág. 24: *Party government is still to-day, as it was in Bagehot's time, the vital principle of representative government*.

(17) KEITH: *Op. cit.*, pág. 13: *That will is necessarily formed by means of the party system*.

(18) G. BURDEAU: *Op. cit.*, pág. 184. M. DUVERGER: *Op. cit.*, págs. 263 y sig.

(19) A. LAWRENCE LOWELL: *The government of England*, vol. I, Nueva York, 1919, pág. 456: *... Little by little, with halting steps, the rivalry of parties built up the responsibility of ministers, and this in turn helped to perpetuate the party-divisions; for the parliamentary system, like every rational form of government, reacts upon*

tivo (20) y se traduce en el adagio conocido: «El Parlamento inglés puede hacerlo todo, salvo convertir a un hombre en mujer» (21); pero, de hecho, en nuestros días, la mayoría de las leyes son de origen gubernamental (22).

Aparte de estos elementos constitutivos, conviene subrayar que la clave de la bóveda del régimen parlamentario inglés está constituido por el equilibrio entre el Poder ejecutivo y el Poder legislativo (23). Este es el secreto de su éxito. La política inglesa descansa, en gran parte, sobre este diálogo entre el Gobierno y la Cámara de los Comunes (24), verdadera «discusión» que la opinión puede seguir y que le permitirá, en ocasión de las elecciones siguientes, dar su asentimiento o manifestar su reprobación.

Fundado sobre la responsabilidad ministerial ante el Parlamento, omnipotente en el plano legislativo, apoyado sobre un sistema de partidos organizado y un equilibrio perfecto entre los poderes: tal es el régimen parlamentario inglés. Su éxito, consagrado por el tiempo, debía incitar a buen número de publicistas y constitucionalistas extranjeros a tomarlo como modelo.

and strengthens the conditions of its own existence. It is based upon party, and by the law of its nature tends to accentuate party.

(20) OWEN HOOD PHILIPS: *The constitutional Law of Great Britain and the Commonwealth* Londres, 1952, pág. 21: *The most important characteristic of British constitutional law is the legislative supremacy of the United Kingdom Parliament.* JOHN J. CLARKE: *Outlines of Central Government including the Judicial System of England*, Londres, 1950, pág. 7: *The sovereignty of Parliament is the dominant characteristic of our political institutions.*

(21) WALTER IAN REID FROSER: *An outline of Constitutional Law*, Edimburgo, 1948, página 12: *One of the characteristic features of the British constitutions is the sovereignty on legal omnipotence, of Parliament.*

(22) A. V. DICEY: *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, Londres, 1923, pág. 37: *The principle of Parliamentary sovereignty means neither more nor less than this, namely, that Parliament then defined has, under the English constitution, the right to make or unmake any law whatever; and further, that no person or body is recognized by the law of England as having a right to override or set aside the legislation of Parliament.*

(23) LASKI: *Op. cit.*, pág. 34: *... with exceptions I shall note later, the House of Commons has largely been transformed into an organ of registration for the will of the Cabinet.* M. DUVERGER: *Op. cit.* pág. 256.

(24) HERBERT MORRISON: *Government and Parliament. A survey from the inside*, Oxford, 1954, pág. 93: *In our country, unlike France, there is a delicate balance of power between the Cabinet and the House of Commons.*

CAPÍTULO II

EL ADVENIMIENTO DEL REGIMEN PARLAMENTARIO EN EUROPA OCCIDENTAL

En el siglo XVIII, el régimen parlamentario, tal como era aplicado en la Gran Bretaña, aparecía como modelo de equilibrio y estabilidad, y la mayor parte de los «filósofos», preocupados por reformar el Estado y sus instituciones, preconizaron su adopción. Bajo su influencia, la Revolución francesa, en sus comienzos, recurrió a algunos de sus principios, como el de la separación de poderes.

Pero fue sobre todo en el siglo XIX cuando el ejemplo inglés se extendió con la mayor rapidez por la Europa transformada que procedía de la tormenta revolucionaria y de la epopeya napoleónica. La mayor parte de los Estados europeos se apresuraron entonces a promulgar las Constituciones que intentaban aclimatar el régimen británico. Estos primeros intentos fueron de todos modos efímeros, y después de 1848 desaparecieron buen número de esas Constituciones. Hasta después de la gran confusión provocada por la primera guerra mundial no terminó el régimen parlamentario, democratizado, por imponerse duraderamente en Europa occidental.

Sección I

EL PARLAMENTARISMO EUROPEO EN EL SIGLO XIX

Al terminar la revolución y las guerras napoleónicas, Inglaterra, salida victoriosa de la prueba, gozaba de un prestigio considerable, y su régimen político, fruto de una experiencia secular, aparecía como factor determinante del orden y la paz a los cuales aspiraba la Europa devastada y debilitada. Así, pues, no es sorprendente que la mayor parte de los Estados europeos se esforzasen por imitar el sistema parlamentario inglés, primeramente, a través de la Carta francesa de 1814, y un poco después, la Constitución belga de 1831.

I. *La influencia francesa*

Aunque los autores de la Constitución holandesa del 29 de marzo de 1814 tomaran alguna inspiración de las instituciones inglesas, fue sobre todo la

Carta del 4 de junio de 1814, otorgada por Luis XVIII, la que constituyó la primera tentativa importante de introducir el sistema inglés en el Continente (25).

No se trataba entonces de una imitación servil, sino más bien de un arreglo que iba a aportar una contribución esencial a la formación de la doctrina. Los parlamentarios franceses, en efecto, fueron llevados a derivar los principios fundamentales del régimen parlamentario.

«Fue en Francia particularmente, en circunstancias históricas del todo especiales, donde las derechas defendieron el principio del poder de la mayoría, descontenta como estaba entonces de un Rey que no escogía sus ministros entre los jefes de la mayoría» (26).

En su «Monarquía según la Carta», Chateaubriand propuso esta fórmula moderna del parlamentarismo (27):

«... Bajo la Monarquía constitucional, la opinión pública es la fuente y el principio del Ministerio, y como una consecuencia que deriva de ésta, el Ministerio debe salir de la mayoría de la Cámara de Diputados, puesto que los diputados son los órganos principales de la opinión popular...»

El ejemplo así dado fue seguido por otros Estados europeos, que adoptaron el régimen inglés a través de la Carta de 1814; citaremos en particular la Constitución de Noruega del 4 de noviembre de 1814, la Constitución de Baviera del 26 de mayo de 1818, la Constitución del Gran Ducado de Baden del 22 de agosto de 1818, la Constitución de Wurtemberg del 25 de septiembre de 1819 y las dos Cartas portuguesas del 23 de septiembre de 1822 y del 29 de abril de 1826.

De hecho, todas estas Constituciones apenas aportaban elementos nuevos y hubo que esperar a la revolución francesa de 1830 para que se diese un nuevo paso con la Carta revisada, dictada por la Cámara disuelta y aceptada solemnemente por el Rey Luis-Felipe el 9 de agosto de 1830 (28).

Como observa Mirkine-Guetzévitch, «fue sobre todo a partir de 1830,

(25) LASKI: *Op. cit.*, pág. 139: *We ought... to remember that Government by discussion is probably the rarest of all arts, so difficult, indeed, that then an only two or three countries in the world, where it has endured for any space of time.*

(26) WALTER BAGEHOT: *The English Constitution and other political essays*, Nueva York, 1898, pág. 55: *The distinguishing quality of Parliamentary Government is, that in each stage of a public transaction there is a discussion; that it can, through Parliament, turn out an administration which is not doing as it likes, and can put in an administration which will do as it likes.*

(27) MIRKINE-GUETZÉVITCH: *Op. cit.*, pág. 25.

(28) Citado por MIRKINE-GUETZÉVITCH: *Op. cit.* págs. 26 y sigs. Véase también M. BARTHÉLÉMY: *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, París, 1904, págs. 14 y sig.

después de una revolución hecha en nombre de la aplicación del régimen parlamentario, cuando los publicistas de la Monarquía de julio desarrollaron la teoría del parlamentarismo» (29).

Pero en la misma época Bélgica se separó de los Países Bajos, y después de una revolución que fue repercusión de la francesa, se dio el 7 de febrero de 1831 una Constitución que definía un régimen mejorado de Monarquía parlamentaria y que conoció un gran éxito.

II. *La influencia belga*

Hablando de la Constitución belga, Mirkine-Guetzévitch escribe: «Esta Constitución dará la vuelta al mundo y ejercerá mucha más influencia en la Europa continental que la práctica inglesa» (30).

De hecho, numerosos países se inspiraron en ella: a esta época corresponden particularmente la Constitución de Sajonia del 4 de septiembre de 1831 y la ley de revisión de Brunswick del 12 de octubre de 1832. Pero la influencia de la Constitución belga se hizo sentir más aún en las Constituciones españolas de 1834, 1837 y 1845 y en la Constitución griega del 30 de mayo de 1844. Italia siguió el movimiento con las Constituciones del Reino de las Dos Sicilias del 10 de febrero de 1848 y de Toscana del 15 de febrero de 1848. Asimismo, el Estatuto otorgado por el Rey Carlos-Alberto de Cerdeña a sus Estados el 4 de marzo de 1848 sirvió más tarde de Constitución al Reino de Italia.

Los países vecinos de Bélgica, naturalmente, no pudieron resistir a su ejemplo: el Gran Ducado de Luxemburgo modificó su Constitución el 9 de julio de 1848, seguido por los Países Bajos el 11 de octubre del mismo año.

(29) La Carta revisada fue completada ulteriormente por tres leyes:

- La ley del 19 de abril de 1831 sobre las elecciones legislativas.
- La ley del 29 de diciembre de 1831, que reemplazó el artículo 23 de la Carta, y definía la nueva composición de la Cámara de los Pares.
- La ley del 30 de agosto de 1842, relativa a la regencia.

El régimen parlamentario instituido por la Carta revisada marca una etapa en la historia del parlamentarismo. Ha sido calificado de «parlamentarismo orleanista», expresión que, en su sentido técnico, designa un régimen en el que el Gobierno no es solamente responsable ante el Parlamento, sino también ante el Rey, y en el cual las prerrogativas del Parlamento conocen límites precisos. Véase M. DUVERGER: *Op. cit.*, París, 1960, pág. 196.

(30) *Op. cit.*, pág. 26.

En Alemania, varios Estados recibieron por primera vez una Constitución que aportaba notables mejoras en el sentido democrático. Citemos las Constituciones de Prusia del 31 de enero de 1850, la de Baviera del 4 de junio de 1848, la de Wurtemberg del 1 de julio de 1849, la de Sajonia del 15 de noviembre de 1848, y finalmente la del Gran Ducado de Hesse, en 1849.

No obstante, esta extensión tan rápida del régimen parlamentario fue de corta duración. En efecto, casi todas estas Constituciones, a menudo preparadas insuficientemente, desaparecieron. Después del fracaso de la Constitución alemana votada en Francfort en 1849, las ordenanzas borraron con frecuencia las reformas introducidas por las Constituciones de 1848 y de 1849 (31).

En Austria, el Parlamento convocado en 1848 fue disuelto el año siguiente y la Constitución otorgada por el Emperador el 4 de marzo de 1849 no fue aplicada por causa de la sublevación de Hungría.

En Francia se manifestó igualmente una reacción: el golpe de Estado del Príncipe-presidente, el 2 de diciembre de 1851, desembocó en la Constitución imperial del 14 de enero de 1852. Después de la caída de Napoleón III, Francia permaneció hasta cinco años sin Constitución. Las leyes constitucionales votadas en 1875 permanecieron en vigor hasta 1940 y funcionó un verdadero régimen parlamentario, con múltiples imperfecciones, ciertamente, durante setenta años.

De hecho, la mayor parte de las Constituciones que hemos enumerado, aunque tomasen de los regímenes inglés, francés y belga algunos elementos del régimen parlamentario, estaban lejos de establecerlo realmente. En su mayoría, los Estados europeos carecían de tradición democrática y la experiencia parlamentaria difícilmente podía instaurarse en países en los cuales la libertad era todavía casi desconocida. La primera guerra mundial modificó considerablemente esta situación y preparó el terreno a un profundo arraigamiento del régimen parlamentario en una Europa democratizada.

Sección II

LA DEMOCRATIZACIÓN DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO

La guerra de 1914-1918 revolvió considerablemente el tablero europeo; Europa salió de ella empobrecida, pero también transformada. Mientras que

(31) *Op. cit.*, pág. 26.

la derrota de los Imperios centrales hacía desaparecer los últimos vestigios del absolutismo que obstaculizaban todavía el funcionamiento de Parlamentos realmente representativos, se asistió a una democratización del régimen parlamentario, esencialmente caracterizada por la generalización del sufragio universal. Como escribe Mirkine - Guetzévitch: «Las revoluciones europeas de 1918 arrancan el *gobernalle* del Poder de las manos temblorosas de las Monarquías vencidas o caídas; la República parlamentaria, basada en el sufragio universal, es la forma común de la Europa nueva» (32).

Ciertamente, el sufragio universal no era desconocido en Europa: había sido introducido con la Constitución danesa del 5 de junio de 1849, cuya brusca aplicación se consideró entonces como una gran audacia, posible fuente de dificultades sin cuento (33). En Francia, el artículo 1.º de la ley constitucional del 25 de febrero de 1875, relativa a la organización de los Poderes públicos, afirmó este principio para la elección de la Cámara de los Diputados. Pero este modo de escrutinio no constituía un elemento indispensable del régimen parlamentario. Era desconocido en la Gran Bretaña, y la mayor parte de los Parlamentos elegidos en Europa en el siglo XIX lo fueron por sufragio censitario, es decir, por un cuerpo electoral compuesto únicamente por ciudadanos que pagaban un impuesto determinado. Se conocía también un sistema de pluralidad de votos para los electores que tenían títulos o cualidades determinadas (34).

Después de la primera guerra mundial, el sufragio universal se extendió rápidamente no sólo en las Repúblicas recientemente proclamadas, sino también en las Monarquías supervivientes. Tal generalización se efectuó sin dificultad en los países que, como Yugoslavia, Turquía y Finlandia, habían adoptado el sistema unicameral. Por el contrario, en los Estados que permanecían fieles al principio bicameral —que forma parte integrante del régimen parlamentario tradicional—, la democratización se tradujo en un debilitamiento progresivo de las competencias de la Cámara alta. En la Gran Bretaña, por ejemplo, la Cámara de los Lores, que no es elegida, vio disminuir gradualmente su papel político (35) y ya no puede en adelante poner

(32) Así, por ejemplo, las ordenanzas del 1 de junio de 1850 en Sajonia; del 7 de octubre de 1850 en Hesse; del 6 de noviembre de 1850 en Wurtemberg, y la ley del 7 de mayo de 1853, en Prusia, sobre la composición de la Cámara de los Señores.

(33) MIRKINE-GUETZÉVITCH: *Op. cit.*, pág. 15.

(34) DARESTE: *Les constitutions modernes*, París, 1891, pág. IX: *Du premier coup, on alla jusqu'au suffrage universel. Cette transition brusque est peut-être la cause des difficultés dans lesquelles ce malheureux pays se débat depuis quarante ans.*

(35) En Bélgica, por ejemplo, las elecciones se hicieron bajo el régimen censitario hasta la reforma del 7 de septiembre de 1893, que instituyó el sistema de votos suple-

obstáculo a la voluntad de la Cámara de los Comunes, que emana directamente del pueblo.

Como observan Delpech y Laferrière, «las Constituciones que siguen fieles al dualismo... empequeñecen al Senado en provecho de la Cámara de Diputados o Dieta. Ven en ésta el intérprete por excelencia de las voluntades populares que aquélla puede moderar, pero no tener verdaderamente en jaque. En este espíritu, se autoriza a la Asamblea moderadora no a impedir definitivamente la formación de las leyes votadas por la otra Cámara, sino a utilizar contra ellas un veto, cuyo alcance determina cada Constitución».

Esta generalización del sufragio universal, unida a un papel cada vez más importante de los juristas en la elaboración de las diversas Constituciones, estuvo en el origen de la racionalización del régimen parlamentario, que constituye el rasgo fundamental de su evolución después del primer conflicto mundial.

CAPÍTULO III

LA RACIONALIZACION DEL REGIMEN PARLAMENTARIO

La adopción del régimen parlamentario por la mayor parte de los Estados europeos tuvo como consecuencia, si no la de cambiar su carácter, sí al menos la de corregir —y aun modificar— algunos de sus rasgos. Esta evolución se caracterizó por una «racionalización» del régimen parlamentario. La influencia de los juristas llegó a ser preponderante: no solamente sus doctrinas fueron conocidas y discutidas por los constituyentes, que les pedían consejo, sino que con frecuencia ellos mismos redactaban textos, gran parte de los cuales subsisten en las Constituciones (36).

Todo el esfuerzo de los juristas, tendió a asentar el sistema parlamentario sobre bases racionales y a precisar con mayor claridad sus caracteres esenciales.

mentarios atribuidos a la cualidad de cabeza de familia, a la propiedad, al hecho de funciones o de capacidades. Véase M. BARTHÉLÉMY: *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, págs. 251 y sig.

(36) *Parliament Acts* del 10 de agosto de 1911 y de 1949. Véase G. BURDEAU: *Op. cit.*, página 184. M. DUVERGER: *Op. cit.*, pág. 256.

Sección I

LA SUSTITUCIÓN DE LO «HISTÓRICO» POR LO «JURÍDICO»

Mientras que el siglo XVIII fue por excelencia el de los filósofos, que, ante los excesos de la Monarquía absoluta, aspiraban a mejorar la suerte de los hombres y emitían a este respecto ideas fecundas —la influencia de Montesquieu fue predominante desde los primeros días de la Revolución francesa, mientras que las teorías de J. J. Rousseau inspiraron en gran parte a los convencionales—, el siglo XIX ha sido el de los juristas; su trabajo de interpretación y crítica con posterioridad a la promulgación de las Constituciones fue esencial (37), permitiendo sustituir lo «histórico» por lo «jurídico». Mientras que en el siglo precedente los juristas se habían consagrado sobre todo al estudio del funcionamiento de los regímenes, como lo prueba la observación de la práctica inglesa, se esforzaron desde entonces por generalizar principios y elaborar teorías. Racionalizando éstas, los juristas construyeron sistemas que quisieron tan completos como fuese posible, pero con frecuencia hicieron abstracción de tal o tal dato político, propio de países determinados, porque era imposible insertarlo en una teoría general.

«Las Constituciones europeas de 1919 a 1922 —subraya Mirkine-Guetzévitch (38)— han racionalizado sobre todo el régimen parlamentario, creando un nuevo derecho: el del procedimiento parlamentario.» Observemos en seguida que el término «procedimiento parlamentario» es más empleado en la terminología jurídica inglesa que en el vocabulario jurídico francés; de hecho, ni siquiera tiene un lugar en los diccionarios franceses de Derecho.

Se confunde frecuentemente «procedimiento parlamentario» y «derecho parlamentario». Existe, no obstante, una diferencia que conviene derivar, definiendo el primero en relación con el segundo.

El procedimiento parlamentario enuncia las reglas objetivas que se aplican a la conducción de los debates en las Asambleas legislativas y se relacionan con las materias de su competencia. Es, pues, parte integrante del Derecho parlamentario, pero éste comprende, además, todo un terreno que corresponde, en realidad, a la filosofía del Derecho o a la teoría general del Derecho, a saber: los fundamentos mismos del procedimiento parlamentario.

(37) En su obra ya citada (pág. 17), M. MIRKINE-GUETZÉVITCH recuerda, por ejemplo, que la Constitución de Weimar debía mucho a HUGO PREUSS, y la Constitución austríaca a HANS KELSEN.

(38) MIRKINE-GUETZÉVITCH: *Op. cit.*, pág. 17.

Cuando los constituyentes determinan la forma del régimen político aplicable a un Estado, y que presentan como la más favorable, no tratan del procedimiento parlamentario; lo hacen, por el contrario, cuando establecen las reglas prácticas que asegurarán el funcionamiento efectivo de los principios planteados anteriormente. Una Constitución generalmente no puede fijar más que el marco y el espíritu del régimen que instaura. Los detalles dependen del Reglamento interior de las Asambleas y de la práctica parlamentaria. Conviene subrayar aquí que los usos seguidos por las Asambleas políticas forman parte, en efecto, del procedimiento parlamentario. Este concierne, pues, a la manera efectiva en que funciona un Parlamento, y su análisis permite distinguir, por una parte, las reglas inspiradoras que emanan de la Constitución, y por otra parte, las disposiciones del Reglamento interior que las aplican o las amplían, y finalmente, los usos parlamentarios que las completan e incluso las desnaturalizan (39).

El Derecho parlamentario es, pues, la parte del Derecho constitucional que trata de las reglas seguidas en la organización, el funcionamiento interno y el ejercicio de las competencias de las Asambleas políticas (40).

Esta distinción entre «Derecho parlamentario» y «procedimiento parlamentario» nos lleva a considerar más de cerca el órgano objeto de nuestro estudio: el Parlamento, cuyos caracteres esenciales hemos de determinar ahora.

Sección II

LOS CARACTERES ESENCIALES DE UN PARLAMENTO

Los caracteres esenciales de un Parlamento pueden ser clasificados en dos categorías:

- Por una parte, las inherentes al carácter mismo del Parlamento.
- Por otra, las que se relacionan con las funciones del Parlamento.

(39) MIRKINE-GUETZÉVITCH: *Op. cit.*, pág. 20, nota 1, *ibid.*

(40) En su *Law Dictionary* (Nueva York, 1955), el profesor MAX RADIN da la definición siguiente del "parliamentary procedure": *The procedure and rules adopted to govern the conduct of the business of a legislative or other deliberative group.* El *Black's Law Dictionary* da una definición análoga del *Parliamentary Law*, sin hacer la distinción que nos hemos esforzado por derivar.

I. Las características propias a la naturaleza del Parlamento

Se trata esencialmente:

- Del carácter soberano e independiente.
- Del carácter representativo y democrático.

A) *El carácter soberano e independiente.*—La «soberanía» del Parlamento puede entenderse de dos maneras diferentes, a saber:

- Por un lado, que el Parlamento es depositario de la soberanía nacional.
- Por otro, que es independiente de cualquier otro órgano del Estado.

La primera idea está claramente expresada en el artículo 3.º de la Constitución francesa de 1958, que declara: «La soberanía nacional pertenece al pueblo, que la ejerce por la voz de sus representantes y la del referéndum.»

En general, las Constituciones afirman que la soberanía pertenece al pueblo, pero no siempre indican explícitamente que el Parlamento es su depositario. Así, la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947 prevé, en su artículo 1.º, que la soberanía pertenece al pueblo, que la ejerce en las formas y límites de la Constitución. Asimismo, la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, del 23 de mayo de 1949, dice en su artículo 20, párrafo 2: «Todo poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de elecciones y votaciones y por conducto de órganos especiales de legislación, del Poder ejecutivo y de la jurisdicción.»

Las Constituciones belga y holandesa son mudas sobre el principio de la soberanía popular. La Constitución luxemburguesa, al contrario, expresa claramente cuál es la situación jurídica en los Estados monárquicos, afirmando en su artículo 32: «El poder soberano reside en la nación. El Gran Duque lo ejerce conforme a la presente Constitución y a las leyes del país.»

La soberanía del Parlamento en el sentido de independencia frente a los demás órganos del Estado, a los cuales no debe estar subordinado, reviste más importancia aún, porque implica, a su favor, las prerrogativas siguientes:

- 1) El derecho de reunirse no sólo *ipso iure*, sino también bajo convocatoria de la Permanente en las condiciones previstas por la Constitución.

- 2) El derecho de verificar los poderes de sus miembros.
- 3) El derecho de los parlamentarios de gozar de ciertos privilegios.
- 4) El derecho de adoptar su Reglamento interior; y
- 5) El derecho de fijar su orden del día.

a) *El derecho de reunirse.*—Si la convocatoria del Parlamento dependiese del capricho del ejecutivo, como en la época de la Monarquía absoluta, no podría aplicársele el calificativo de soberano.

El ejemplo clásico que ilustra este punto es el de los Estados Generales en Francia, que no fueron convocados de 1614 a 1789. Actualmente, casi todas las Constituciones prevén que el Parlamento se reúna todos los años de pleno derecho en fechas determinadas y que, además, fuera de estas fechas, cada Cámara pueda ser convocada por su presidente a petición de cierto número de miembros. En los regímenes monárquicos, el Rey, en principio, sigue convocando al Parlamento, pero está obligado a hacerlo en las condiciones previstas por la Constitución. En la Gran Bretaña, no obstante, sólo la *Triennial Act* de 1694 prescribe al Rey convocar el Parlamento al menos cada tres años, pero en virtud de una de sus «convenciones» (41), que rigen la política británica, el Parlamento es convocado en realidad todos los años. Sería casi imposible hacerlo de otro modo, puesto que sólo el Parlamento está capacitado para votar el presupuesto anual.

b) *La verificación de poderes* (42).—En 1789, dos días después de haberse constituido, la Asamblea Constituyente reivindicó el derecho de examinar la validez del mandato de sus miembros.

En 1814, la Cámara de Diputados recobró ese derecho, que había desaparecido bajo el Consulado y el Imperio, y que fue confirmado de nuevo en 1831. Lidderdale (43) observa que, desde esa fecha, el principio de la verificación de poderes de sus miembros por el Parlamento no ha vuelto nunca a ponerse en cuestión en Francia, al menos hasta 1958.

La mayor parte de los países de régimen democrático parlamentario conocen el sistema del contencioso político, según el cual la Asamblea elegida

(41) M. PRIHT: «Droit parlementaire», fascicule I. Sours. Institut d'Etudes Politiques de l'Université de Paris, 1953-1954, pág. 7.

(42) Reglas no escritas o usos observados tácitamente.

(43) BAUDET: *Essai sur la vérification des pouvoirs des membres des assemblées législatives*, tesis, París, 1899. MARCHANDEAU: *La vérification des pouvoirs*, tesis, París, 1909.

juzga por sí misma las protestas surgidas por la elección de sus miembros. Así sucede particularmente en Bélgica, Dinamarca, Noruega (44), Italia, Luxemburgo y los Países Bajos.

No obstante, otros países han preferido adoptar el sistema jurisdiccional de lo contencioso. Aun la Gran Bretaña, donde la Cámara de los Comunes poseía desde el siglo XVI el derecho de pronunciarse sobre la validez del título de sus miembros, atribuyó a los Tribunales, por una ley de 1868, la competencia en materia de lo contencioso electoral (45).

En Finlandia, los poderes de los nuevos parlamentarios deben ser verificados por una Comisión designada por el Presidente de la República.

Ciertos países han intentado combinar los dos sistemas: afirmar la soberanía del Parlamento y asegurar el *control* imparcial de las elecciones.

Así, en Suecia, la verificación de los poderes es efectuada antes de la reunión del nuevo Parlamento por el ministro de Justicia, asistido por los comisarios de la Banca de Suecia y por la Oficina de la Deuda Nacional, pero toda decisión de invalidación adoptada por esta Comisión de verificación, no obstante, debe ser confirmada por el Parlamento.

En la República Federal de Alemania, el artículo 41 de la Ley Fundamental prevé, en su párrafo primero, que la verificación de los poderes corresponde a la Dieta Federal (46). Pero el párrafo segundo del mismo artículo añade que, contra la decisión de la Dieta, podrá recurrirse al Tribunal Constitucional Federal.

c) *Las inmunidades parlamentarias* (47). — Después de haber subrayado que las inmunidades parlamentarias constituyen, en provecho de los parlamentarios, derogaciones del principio de la igualdad de los ciudadanos ante la Ley y la justicia, Laferrière (48) afirma que se justifican por la necesidad de asegurar la plena independencia de las Asambleas políticas.

(44) D. W. J. LIDDERDALE: *Le Parlement français*, París, 1954, pág. 101.

(45) En ese país, la verificación de los poderes está confiada a una Comisión preparatoria de quince miembros del *Storting* saliente. Los trabajos de esta Comisión son aprobados después por una Comisión de verificación de poderes, compuesta por quince miembros designados por el nuevo *Storting*.

(46) CAMPIN y LIDDERDALE: *La procédure parlementaire en Europe*, París, 1955, página 221.

(47) El párrafo 3 del artículo 41 precisa que los detalles de esta verificación serán regulados por una ley federal. La ley federal vigente sobre esta materia es la del 12 de marzo de 1951.

(48) Véase M. BONNEAU: «Les immunités parlementaires», *Revue de Droit public*, 1948, pág. 59. R. DRAGO: «L'évolution récente de l'idée d'inviolabilité parlementaire», *Revue de Droit public*, 1960, pág. 403.

Se trata de un privilegio tradicional establecido en beneficio de los parlamentarios, con objeto de evitar que los Gobiernos ejerzan presión sobre ellos en forma de diligencias judiciales o arrestos que les impedirían acudir a las sesiones.

Su origen se encuentra en Inglaterra, donde la Corona hacía detener a los miembros de los Comunes cuyas declaraciones en el Parlamento le parecían injuriosas para la persona real o que atentaban contra sus derechos. Así, un miembro de la Cámara de los Comunes pudo haber sido condenado como traidor porque había propuesto una ley tendente a reducir los gastos de la Casa real. Los Comunes lucharon durante mucho tiempo por hacer reconocer la libertad de sus miembros de expresar impunemente su opinión. Este privilegio fue consagrado definitivamente por el *Bill of Rights* de 1689.

Hoy se distingue la irresponsabilidad parlamentaria de la inviolabilidad parlamentaria.

La primera no cubre más que los actos de la función parlamentaria, es decir, que protege a los miembros del Parlamento contra toda acción judicial que pudiera intentarse contra ellos en el ejercicio de esa función.

La inviolabilidad, al contrario, concierne a los actos cumplidos fuera de la función parlamentaria, y tiene por fin proteger al parlamentario, en general, durante la duración de las sesiones (49) contra las diligencias judiciales por infracciones graves (crímenes o delitos), salvo en caso de flagrante delito. La Asamblea de la que forma parte el parlamentario puede levantar la inmunidad por un voto que permitirá la demanda o el arresto.

El principio de la irresponsabilidad parlamentaria constituye la regla general en la mayor parte de los países. Al contrario, la inviolabilidad parlamentaria no es reconocida más que por un número de países relativamente restringido, en particular en la República Federal de Alemania, en Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Luxemburgo e Italia.

d) *La fijación del orden del día.*—Si, de modo general, la libertad de las Asambleas para fijar con toda independencia la fecha de sus sesiones durante la legislatura apenas plantea dificultades (50), no ocurre siempre lo mismo con el derecho a establecer por anticipado el programa de cada sesión, es decir, el orden del día. En efecto, si el Gobierno puede intervenir en la fijación del orden del día o dispone de un derecho de prioridad, podrá apar-

(49) JULIEN LAFERRIÈRE: *Manuel de Droit constitutionnel*, París, 1947, pág. 707.

(50) La Constitución francesa de 1946 preveía que la inviolabilidad se aplicase aun fuera de las sesiones parlamentarias. La reforma constitucional de 1954 volvió al sistema de la III República atenuándolo.

tar de los debates las cuestiones que lo embarazan, o al menos retrasar su ejecución.

En la mayor parte de los países occidentales, las Asambleas son dueñas de su orden del día. Este es preparado generalmente por el presidente, a veces asistido por otros parlamentarios (51).

No obstante, en la Gran Bretaña y en Irlanda los proyectos del Gobierno tienen la prioridad, excepto durante un día o media jornada a la semana.

B) *El carácter representativo y democrático.*—La noción de la representación, que, según Kant (52), se halla en la base de toda República, ha constituido siempre uno de los fundamentos del sistema parlamentario. En el siglo XVIII, Montesquieu había subrayado con fuerza la necesidad de la representación. «Había un gran vicio —escribe— en la mayor parte de las Repúblicas antiguas: que el pueblo tenía en ellas el derecho de adoptar resoluciones activas y que exigían alguna ejecución, cosa de la que es enteramente incapaz. No debe entrar en el Gobierno más que para escoger sus representantes, lo que está muy a su nivel... La gran ventaja de los representantes es que son capaces de discutir los asuntos. El pueblo no es propio para ello en modo alguno, lo cual constituye uno de los grandes inconvenientes de la democracia» (53).

En 1791 la Asamblea Constituyente se adhirió a esta idea y elaboró una teoría jurídica completa de la representación (54). Titular de la soberanía, el pueblo no puede ejercerla directamente; el pueblo delega su ejercicio de tal suerte que el acto jurídico realizado por el representante se lo considera realizado por el mismo representado. Cuando los representantes son designados por elección, el mandato del que disfrutan no es individual: es un mandato otorgado por la nación, unidad colectiva, a la Asamblea en su conjunto (55).

(51) Incluso en la Constitución francesa de 1958, el Parlamento goza de esta libertad, bajo reserva de la reunión de pleno derecho prevista por el artículo 16.

(52) En Francia, el orden del día es preparado por la Conferencia de Presidentes, compuesta por el Presidente y los vicepresidentes, los presidentes de las Comisiones y de los grupos políticos.

(53) KANT: *Rechtslehre*, 52: *Alle wahre Republik aber ist und kann nichts anderes sein als ein repräsentatives System des Volkes, um im Nahmen derselben, durch alle Staatsbürger vereinigt, vermittelt ihrer Abgeordneten (Deputierte) ihre Rechte zu belegen.*

(54) MONTESQUIEU: *Esprit des Lois*, XI - 6.

(55) La Constitución de 1791 afirma: *La nation ne peut exercer ses pouvoirs que*

Este concepto del mandato representativo acarrea tres consecuencias capitales sobre la ordenación del ejercicio del Poder por los representantes:

a) La representación no se analiza en una transferencia de poderes precisos: en nombre del mandato general, el representante decide por cuenta de la nación con toda independencia y sobre todas las cuestiones que puedan plantearse. Los actos no necesitan ser ratificados por el pueblo.

b) El representante no tiene que recibir órdenes ni instrucciones de sus electores. La noción del mandato representativo excluye, pues, toda posibilidad de mandato imperativo.

c) Derribando sus poderes de la nación, y no de sus electores, el representante no tiene que justificar ante el colegio electoral el uso que ha hecho de ellos.

Así entendida, la representación no incluía en modo alguno la democracia. De hecho, en el siglo XIX, la mayor parte de los países que habían adoptado el régimen parlamentario no conocían el sufragio universal (56). Hasta este siglo, y sobre todo después de la guerra de 1914, el régimen parlamentario no ha incorporado este cuerpo, entonces extraño.

II. Los caracteres relativos a las funciones del Parlamento

Tradicionalmente, el Parlamento cumple tres funciones características:

- Vota la ley.
- Da su consentimiento a los impuestos; y
- Ejerce *control* sobre la acción gubernamental.

A) *El voto de la ley.*—La función legislativa consiste en formular las reglas de Derecho generales e impersonales, es decir, reglas que se aplican

par délégation. La Constitution française est représentative (título III, preámbulo, artículo 2).

(56) Esta es la idea fundamental de la teoría jurídica del régimen representativo que expresa la Constitución de 1791, título III, capítulo I, sección 3, artículo 7.º: *Les représentants nommés par les départements ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la nation entière*, y que volvemos a encontrar en la Constitución del año III, artículo 52; en la Constitución de 1848, artículo 34, y en gran número de Constituciones extranjeras.

a toda una categoría de ciudadanos designados de forma abstracta por sus caracteres comunes. Permite, pues, al Parlamento establecer los principios básicos que los demás órganos del Estado habrán de aplicar. La institución investida de este poder se encuentra situada así en lugar preeminente en relación con los demás órganos, puesto que define el marco que delimita la actividad de estos últimos.

B) *El consentimiento a los impuestos.*—Desde 1215, la Carta Magna de Juan Sin Tierra proclamaba: «Ninguna ayuda será establecida en nuestro reino sin el común consentimiento del común Consejo de nuestro reino.» Desde entonces, en un régimen parlamentario, el consentimiento dado anualmente a los impuestos constituye una prerrogativa esencial del Parlamento, a la cual vino ulteriormente a añadirse el *control* de la ejecución del presupuesto.

C) *El control de la acción gubernamental.*—En Europa es raro que el Parlamento ejerza su *control* como colectividad. De todos modos es interesante señalar que el artículo 45, b) de la Ley Fundamental de Bonn, introducido en marzo de 1956, prevé la elección de un *Wehrbeauftragter des Bundestages* para la protección de los derechos fundamentales y como órgano auxiliar de la Dieta Federal en el ejercicio del *control* parlamentario. Este comisario permanente ha recibido, durante el solo año de 1961, 4.380 quejas, de las cuales 1.330 han sido reconocidas totalmente y 296 parcialmente justificadas.

En general, el *control* del Parlamento sobre la acción gubernamental se ejerce por el juego:

— Por una parte, de las cuestiones planteadas individualmente por los diputados. Las dos técnicas de la pregunta escrita y la pregunta oral presentada por escrito, pero que recibe respuesta oral, se han hecho de uso corriente. Si, de hecho, la pregunta oral es sobre todo una técnica de *control* de la gestión administrativa, puede transformarse fácilmente en medio de *control* político.

— Por otra parte, de las interpelaciones.

— Finalmente, de la reducción del Gobierno a la minoría como consecuencia, ya del rechazo de la cuestión de confianza, ya del voto de la moción de censura.

Esta última técnica de control ha dado motivo bajo la IV República a numerosos excesos que han influido en gran manera sobre la evolución del régimen parlamentario (57).

(Concluirá.)

HENRI MANZANARÈS

R É S U M É

Après avoir donné l'origine et des définitions du mot Parlement, l'introduction expose les caractères principaux du régime parlementaire classique: l'égalité entre l'exécutif et le législatif, la collaboration entre les deux pouvoirs et l'existence de moyens d'action réciproque de chacun des pouvoirs sur l'autre (la responsabilité ministérielle et la dissolution).

La première partie du travail est consacrée au développement du régime parlementaire, le chapitre Ier en indiquant l'origine (section I: apparition du régime parlementaire en Grande-Bretagne, et section II: caractères du régime parlementaire anglais).

Le chapitre II traite de l'avènement du régime parlementaire en Europe occidentale. La section I, le parlementarisme européen au XIX^e siècle, montre comment la plupart des Etats européens se sont efforcés d'imiter le système parlementaire anglais, tout d'abord à travers la Charte française de 1814 puis avec la Constitution belge de 1831. La section II, la démocratisation du régime parlementaire, explique comment le suffrage universel se répandit rapidement après la première guerre mondiale.

Le chapitre III, consacré à la rationalisation du régime parlementaire examine dans la section I comment l'effort des juristes tendit à asseoir le système parlementaire sur des bases rationnelles en substituant le «juridique» à l'«historique».

La section II classe les caractères essentiels d'un Parlement en deux catégories:

- 1.° Ceux qui sont inhérents à la nature même du Parlement (caractère souverain et indépendant, caractère représentatif et démocratique).*

(57) M. DUVERGER: *La V^e république et le régime présidentiel*, Paris, 1961, página 128.

2.º *Ceux qui se rapportent aux fonctions du Parlement: le vote de la loi, le consentement à l'impôt et le contrôle de l'action gouvernementale.*

La deuxième partie de l'ouvrage sera consacrée aux transformations du régime parlementaire.

S U M M A R Y

With the origin and definitions of the word "Parliament", the introduction shows the main characters of the classic parliamentary regime: equality between executive and legislative, collaboration between the two powers and means of reciprocal action from each power to the other (the ministerial responsibility and the dissolution).

The first part of this work considers the development of the parliamentary regime, and chapter I indicates its origin (section 1: rising of the parliamentary regime in Great Britain and section 2: main lines of the british parliamentary regime).

Chapter II considers the origin of the parliamentary regime in western Europe. Section 1, that is european parliamentarism in the nineteenth century, show how the main part of the european States have tried to imitate the british parliamentary system, first through the french "Charte" of 1814 and then through the belgian Constitution of 1831. Section 2, that is the democratization of the parliamentary regime, explains how the public vote rapidly outspread after the first world war.

Chapter III, about rationalization of the parliamentary regime studies in section 1 how the law-maker efforts tended to settle the parliamentary system on rational basis, so as to change the "juridical" for the "historical".

Section 2 clasifies the main characters of Parliament into two categories:

- 1.º The ones implied in the very nature of Parliament (supreme and independent character, representative and democratic character).*
- 2.º The ones related with the Parliament functions: vote of law, tax agreement and government action control.*

The second part of this work refers to the change of the parliamentary regime.

