

Cuestiones preliminares

1. ¿En qué consiste una democracia?

Suele definirse como el gobierno del pueblo por y para el pueblo. Gobierno significa dictar normas que rigen una colectividad, hacer que se ejecuten y resolver los conflictos que su ejecución plantee. Pero el pueblo no puede hacer estas tareas directamente. Sólo puede indirectamente, encomendándolas a quien las ejerzan. La democracia indirecta es la única posible, y uno de sus principios básicos es que los gobernantes sean elegidos por el pueblo.

Además el gobierno debe de ser para el pueblo, debe satisfacer sus aspiraciones. Para ello es necesario que el bien común y la justicia inspiren las leyes que los gobernantes dicten, y que luego se atengan a ellas. Por eso la democracia es un Estado de derecho. Si los gobiernos no acatan sus leyes, sus actos son nulos y ellos sancionados. Y si actuando legalmente no logran satisfacer al pueblo serán apartados de sus cargos.

Así se comprende que todo lo que sea antidemocrático sea objeto de repulsa hoy día.

Pero esta democracia no existe plenamente en ningún sitio. Es sólo una meta inasequible a la que se intenta aproximarse y unas instituciones que dificultan el atropello frontal de esas ideas. La democracia admite grados así. Aunque casi todos los países se titulen como democráticos, lo son en diversa medida.

2. ¿Cómo reconocerla?

Para saber si es una democracia, no se debe limitar uno al estudio de su constitución, porque todas resultan más o menos similares: todas reconocen y amparan los derechos básicos, todas articulan la estructura estatal en torno a los tres poderes clásicos. Además, el sistema normativo por perfecto que sea puede ser neutralizado por: la población, la corrupción, el poder excesivo del Ejército, los partidos políticos, grupos de interés, el terrorismo o el narcotráfico.

Por ello hay que centrarse en cuatro temas:

1) El Estado, la nación organizada, porque son muy diferentes entre sí, según cual sea la respuesta de la realidad a las preguntas como las que se responden en los capítulos siguientes.

2) La elección de los gobernantes. Que los gobernados eligen a sus gobernantes suena bastante más de lo que ocurre en realidad. El pueblo se limita a ir a las urnas para elegir a una facción mínima de los poderes públicos: los parlamentarios y, en algunos sitios, al jefe de Estado. Y además, los parlamentarios no son representantes suyos en sentido estricto, porque no están sujetos a su mandato imperativo, ni los electores pueden revocar la representación que les encomendaron. Les cabe únicamente no volver a elegirlos. Mientras los representantes disponen de un *cheque en blanco*. Sólo porque los ciudadanos acudan a las urnas no se trata de una democracia.

De todas formas es la aportación del pueblo más importante al quehacer público. Conviene estudiar las diferencias entre los países, según cuál sea y cómo funcione el sistema electoral.

3) Hay que ver si los gobernantes buscan lo mejor para la sociedad, como exige la democracia. Desde luego no es admisible el despotismo ilustrado, en el que el gobernante define por sí mismo en qué consiste lo mejor para la sociedad y el modo de alcanzarla; ni la demagogia, en la que el gobernante atiende a ciegas cuando la sociedad reclama, por absurdo que sea.

4) Los sistemas de control se deben a que los errores son inevitables, por recta que sea la intención que mueva a la gente. Pero por desgracia, los titulares de los poderes públicos actúan muchas veces mal. Pero gracias a los sistemas de control, la sociedad puede avanzar. Son muchos y variados. A su vez hay muchas formas de neutralizarlos, por lo que se deben analizar de cerca.

3. Signo clave: el protagonismo social

Independientemente de las respuestas a las preguntas planteadas en los cuatro aspectos, el rasgo fundamental de la democracia auténtica consiste en que la sociedad protagoniza al máximo su avance, lo cual reduce al mínimo la importancia del quehacer de los políticos. Por ello, las democracias maduras se caracterizan por la diversidad y solidez de las instituciones sociales, que manifiestan la iniciativa de la ciudadanía. Otro signo menor de madurez ciudadana es el grado de participación en las urnas, porque la abstención no tiene porque sea un signo de inmadurez política del pueblo (en EE.UU. la participación ronda el 50%, donde se cree más en el avance promovido por los emprendedores que por los políticos, lo contrario que en las democracias inmaduras, donde los políticos promueven los cambios. El consenso y tradición de las democracias evita cambios bruscos.) Sin duda el sentido cívico y el interés por los asuntos públicos aumentan la participación electoral. Pero lo mismo ocurre con la obligatoriedad del voto o la naturaleza policial del régimen.

4. Única posibilidad: la democracia indirecta

Salvo en contadas excepciones, el gobierno directo del pueblo por el pueblo es imposible. Lo impiden la dimensión del territorio y el volumen de la población. Y aunque estos obstáculos se salvasen gracias a la técnica, lo seguirían impidiendo la escasa preparación, el desinterés o la apatía política de los ciudadanos.

El ejercicio de tareas de gobierno por parte del pueblo se limita a unas cuantas excepciones: la iniciativa legislativa, el referéndum, el plebiscito, el jurado o la acción judicial popular.

La iniciativa legislativa popular existe en pocos países, y ha de estar respaldada por un mínimo de ciudadanos, y no es aplicable a ciertas materias.

El referéndum, más común, sirve para someter a consulta popular asuntos de significación política especial, o la ratificación de ciertas leyes o reformas constitucionales. Puede ser obligatorio y vinculante, o facultativo y simplemente consultivo. Se transforma en plebiscito cuando un gobernante vincula el resultado a su permanencia en el cargo.

El plebiscito tiene por objeto la confirmación o repulsa de los gobernantes elegidos por la ciudadanía. Es infrecuente. El caso más conocido es el recall de EE.UU.: si los titulares de los cargos de elección popular no actúan satisfactoriamente, pueden convocarse elecciones antes de que expire su mandato, a las que ellos también pueden concurrir.

Existen además diversas formas de actuación directa de los ciudadanos en la administración de justicia: la acción popular, el jurado y tribunales consuetudinarios.

5. Principio básico: el sometimiento a la ley

Las leyes obligan tanto a gobernantes como a gobernados, la democracia es el imperio de las leyes. Ahora se detallan las diferencias de las normas jurídicas de las morales y las sociales.

5.1. Diversidad normativa

Las normas morales vienen dictadas por la naturaleza. Atienden a la bondad o malicia de los actos humanos. La sanción es a su inobservancia es el remordimiento de conciencia si se tiene.

Las normas sociales las dicta la colectividad en cada caso. Definen los actos como correctos o incorrectos y la sanción es el rechazo social.

Las normas jurídicas son las reconocidas por el poder público como fuentes de derechos y obligaciones. A este respecto hay diferencias muy notables entre unos países y otros.

Lo habitual es que exista una norma suprema que subordina escalonadamente las leyes y las disposiciones del ejecutivo que las desarrollan. En defecto de la ley, rige la costumbre. Si no existe costumbre, rigen los principios generales del derecho. El ordenamiento se completa con la jurisprudencia al interpretar las leyes, costumbres y principios generales.

En cambio en R.U. no hay constitución. Por lo que las leyes no se subordinan a ninguna norma. Así, la soberanía del Parlamento es absoluta. Pero el núcleo esencial del ordenamiento es el common law, integrado por las costumbres ratificadas por la jurisprudencia, por lo que aunque el Parlamento pueda cambiarlo no lo hará. Lo que en otros países lo regula la constitución, en R.U. aparece disperso en normas estatales, en el common law o en simple conventions, cuya infracción no es ni impugnabile.

El incumplimiento de las normas jurídicas conlleva aparejadas sanciones de diversa especie: penales, civiles o administrativas.

Por referencia a normas jurídicas, los actos son legales o ilegales. Pero la legalidad no es sinónimo de justicia. Por lo que en algunos extremos puede ser obligación moral desobedecer las leyes.

5.2. Significado y alcance del sometimiento a la ley

Los actos del gobierno son de dos clases: disposiciones (mandatos dirigidos a la colectividad entera o a una pluralidad indeterminante de sujetos) y resoluciones (aplicaciones de las disposiciones a supuestos concretos).

El sometimiento de los gobernantes a la ley significa dos cosas. La primera, que ningún órgano del poder público puede dictar disposiciones que contradigan lo establecido por las emanadas de órganos superiores. La segunda, que ninguna disposición puede ir contra lo establecido por disposición alguna, aunque haya emanado de un órgano inferior, pues atentaría contra el principio de igualdad ante la ley

¿Qué es y cómo es el Estado?

1. Elementos esenciales

Se define como la nación organizada, una agrupación humana con sentido de identidad colectiva. La organización, un conjunto de instituciones que asegura la independencia del Estado y el normal ejercicio de su soberanía en su territorio.

2. La nación

2.1. El sentido de identidad colectiva

Se nutre del pasado histórico común, a veces reforzado por la pertenencia a un mismo grupo étnico, una lengua peculiar, la fe

Generalmente, el tiempo ayuda a atenuar la importancia de las posibles diferencias originarias entre los grupos que integran la nación. Por eso, los Estados históricos son plurales y pluralistas: valoran positivamente la propia diversidad. Lo cual, está en sintonía con los principios básicos de la democracia.

Pero la veteranía no es indispensable. Existen Estados jóvenes muy cohesionados, como Israel. En el extremo opuesto se sitúan multitud de países que, además de ser jóvenes, nacieron carentes de sentido de identidad nacional, como los africanos surgidos de las colonias marcadas a lápiz.

2.2. Nación y autogobierno

Toda nación aspira a gozar del suficiente autogobierno como para mantener su propia identidad. A veces traspasa atribuciones del Estado a entidades territoriales con personalidad peculiar, lo que suele tropezar con obstáculos de muchos tipos., no atribuibles sólo al supuesto centralismo del Estado.

En otras ocasiones, partiendo del reconocimiento de la pluralidad y del principio mayoritario como cimiento de la supervivencia, se reivindica el derecho de autodeterminación, aceptando el referéndum. El problema es que ese derecho no tendría entonces porque limitarse a ningún grupo, por pequeño que fuese.

Algunas veces, las aspiraciones de autogobierno se radicalizan y se concretan en exigencias independentistas a toda costa, como ocurrió en las naciones que querían separarse de los imperios coloniales.

Las cosas cambian cuando los independentismos se plantean en países democráticos con cauces abiertos para la confrontación ideológica y para el diálogo. De normal, sus protagonistas se presentan como pueblos sometidos sin contar siquiera con el respaldo mayoritario. Adoptan a la vez una actitud excluyente frente a posturas políticas distintas y recurren al terrorismo para imponer las suyas. Son incapaces de mantener una convivencia plural, generalizan la inseguridad y el caos, destrozan el tejido social, propician escaldas de violencia y coartan la libertad individual.

2.3. Reflexiones en torno a la violencia

El término violencia se aplica a realidades muy distintas. Pero toda violencia es fuerza injusta. ¿Pero qué es lo justo? Para los positivistas lo justo es lo legal, pero las leyes pueden ser injustas. La Justicia se considera el dar a cada uno lo suyo, para lo que se presupone objetivamente lo que le es debido previamente, en virtud de ciertos actos o la propia naturaleza humana.

De nuevo la solución no ha sido hallada, habría que responder qué es el Hombre. Se entiende que es un ser libre, lo que es consustancial a él, es lo más suyo junto a la vida. Por libertad se entiende el actuar sin coacción alguna, lo que es cierto en parte, ya que la verdadera libertad está en hacer, porque se quiere, lo que se debe: lo exigido por la naturaleza humana para ser perfecto.

Por ello resulta indispensable para ser libre conocer la naturaleza humana y las exigencias que de ella derivan. Para ser libre se precisa el temple indispensable para encarnar en la vida personal esas exigencias, sobreponiéndose a lo que tira en contra de ello, dentro de uno mismo o en el ambiente. Por ello la verdad libera. Coartar la libertad y hacerlo es siempre injusto. Pero la gravedad de la injusticia aumenta recurriendo a la violencia física.

3. Variantes de la organización

3.1. Estados simples y compuestos

Los Estados pueden estar compuestos por otros con su propia identidad, como una federación. Aunque hay muchas agrupaciones de Estados que no son federaciones porque en ellas no existe un Estado superior a los que la componen.

3.2. Centralismo y descentralización

También varía de un país a otro el grado de descentralización, el reparto de poderes entre el Estado federal y las entidades que lo integran. La realidad refleja en cada caso el peso de los criterios que difieren con los países y los tiempos. Es una cuestión de hecho.

3.3. Relación entre los poderes del Estado

Prácticamente en todas partes se encomiendan los poderes a los correspondientes conjuntos orgánicos. Se supone que esta división de funciones y poderes facilita su control recíproco y evita abusos del poder concentrado. En los regímenes autoritarios la división es sólo funcional. De todas formas las divisiones nunca son tajantes.

El ajuste y control de los tres poderes se articula de distinto modo según el sistema.

3.3.1. Parlamentarismo

El jefe de Estado y el jefe del Gobierno son personas distintas. El jefe de Estado es un monarca o un presidente. La jefatura del Ejecutivo se encomienda a quien obtiene el apoyo mayoritario del Parlamento. Para el ejercicio de su función ejecutiva forma y preside un órgano colegiado con atribuciones propias: el Gobierno con ministros al frente de los departamentos de la administración pública.

El jefe del Gobierno y los ministros son miembros del Parlamento, con el que tienen iniciativa legislativa y ante el que responden regularmente. De hecho, y pese al principio de soberanía del Parlamento, éste actúa al dictado del jefe del Gobierno, porque sus partidarios son mayoría en las Cámaras. De modo que el control parlamentario del Gobierno es más formal que riguroso. Y las leyes que son iniciativa del Gobierno son fácilmente aprobadas por el Parlamento. Cabría decir por tanto que el Legislativo y el Ejecutivo están integrados y que el poder pivota sobre el Ejecutivo.

Si surgen discrepancias entre ambos poderes y el país se vuelve ingobernable, corresponde al jefe del Estado resolver la situación actuando a favor de uno de los dos poderes. De ordinario, el jefe del Gobierno está obligado a presentar su dimisión al jefe de Estado, si el Parlamento le retira su confianza. Y aunque no tenga obligación de dimitir lo hará en esos casos y si el Parlamento bloquea sistemáticamente sus proyectos.

Pero salvo que esté obligado a presentar la dimisión, el jefe de Gobierno puede optar por pedir al jefe de Estado la disolución de las Cámaras y convoque elecciones anticipadas, bien porque no puede gobernar o porque no está seguro de que la situación favorable dure hasta el final de su mandato, y si gana las elecciones adelantadas, prolongará su permanencia en el poder.

3.3.2. Presidencialismo

El ejemplo más conocido es el de EE.UU. y a él se ajusta la descripción siguiente. La jefatura de Gobierno y de Estado corresponde a la misma persona: el Presidente elegido por sufragio universal, en elecciones distintas a las legislativas. Lo cual puede provocar que la presidencia y la mayoría parlamentaria sean de partidos diferentes.

Así, el Ejecutivo es independiente del Legislativo. Para su función ejecutiva, el Presidente se apoya en un Cabinet, los colaboradores personales que no forman un órgano colegiado, es el Presidente el que resuelve por sí mismo. Ninguno de ellos es miembro del Legislativo, por lo que no están sometidos a sus interpelaciones y preguntas.

A su vez el Legislativo es independiente del Ejecutivo. Salvo en la ley de presupuesto, la iniciativa legislativa es competencia del Congreso.

Por fuertes que sean las discrepancias entre ambos poderes, no pueden promover el cambio en el otro. Por ello las discrepancias se resuelven negociando acuerdos. Lo contrario paralizaría el país.

El Legislativo y el Ejecutivo están separados pero en colaboración, en un marco normativo que asegura el equilibrio de poderes y su control recíproco.

3.3.3. Semipresidencialismo

Es un sistema híbrido, con la Francia de la V República como arquetipo.

La jefatura del Estado corresponde al Presidente, elegido por sufragio electoral. La del Ejecutivo, al jefe de Gobierno que aquel nombre libremente. Además el Presidente es quien preside los consejos de ministros.

Por supuesto, al jefe de Gobierno le será imposible gobernar con el Parlamento en contra. Además, puede forzar su dimisión, mediante un voto de censura. Pero el Presidente puede mantenerlo y disolver el Parlamento. Cabe por tanto que el Parlamento tenga mayoría del partido del Presidente o lo contrario. En el primer caso, el Presidente manejará a su antojo tanto el Gobierno como el Parlamento. En el segundo, el Presidente deberá mantener un pulso con el Gobierno y el Parlamento que lo respalda.

Pero siempre el Presidente parte con ventaja, porque sigue presidiendo los consejos de ministros y porque puede presionar al jefe de Gobierno como no podría hacerse en otro país parlamentario.

La iniciativa legislativa corresponde al Parlamento y al Gobierno, quien la ejerce con mayor intensidad. Y el Presidente puede saltarse el trámite parlamentario sometiendo a referéndum proyectos de ley muy importantes y asumir en tales casos poderes extraordinarios que le convierten temporalmente en dictador.

3.4. Repúblicas y monarquías

Hoy día la mayoría de los países son repúblicas. El titular de la jefatura del Estado es elegido.

Las monarquías son pocas, y casi todas son constitucionales: los poderes de la Corona son únicamente los que le asigna la constitución de su país. La corona se transmite por vía hereditaria. La ventaja es que la jefatura del Estado queda al margen de la competencia electoral, lo que asegura su neutralidad. El R.U. es el ejemplo de monarquía evolucionada, que combina entre la tradición y un parlamentarismo peculiar.

3.5. Democracia y autoritarismos

En las democracias normales y corrientes, los gobernantes son elegidos por el pueblo, se atienen a lo prescrito por las leyes, se supone que buscan el bien común, y están sujetos a controles diversos. Pero cuando los gobernantes se afincan en el poder dejando al margen la voluntad popular, o prescinden de las leyes o las formulan a su antojo, o neutralizan los controles nos encontramos ante un autoritarismo, que puede ser:

–Totalitarismo: cuando el autoritarismo se autojustifica con razones ideológicas. Son relevantes la URSS y sus satélites, los fascismos o el nazismo. Perviven aún ejemplos de mentalidad totalitaria, siempre excluyente y antidemocrática.

–Dictadura: cuando se establece el totalitarismo por la gravedad extrema de las circunstancias todo el poder pasa a manos de un salvador. En un principio sólo permanecerá un tiempo en el poder, hasta restablecer la normalidad. Pero tienden a perpetuarse, perdiendo su original legitimidad.

–Autocracia: cuando el totalitarismo se ejerce con apariencia de normalidad e intención de permanencia. Si el poder se concentra en una persona, es una monocracia; si lo hace en un grupo, plutocracia.

–Tiranía: es el caso límite, pues quienes la ejercen arrollan y suplantán por completo la legalidad. Es consustancialmente injusta, al margen de que si las normas dictadas por ella sean justas o no.

Los términos pueden aplicarse juntos en algunos casos.

4. Crisis del Estado

El poder del Estado es inmenso. En el mundo occidental se robusteció al tiempo que aumentaba la demanda social de prestaciones públicas hasta la implantación del Estado de bienestar para la tutela de la vida completa de los ciudadanos.

A la vez que la sociedad considera que merece protección pública incrementa el poder dispositivo del Estado, al tiempo que renuncia a su propia autonomía. No hay nada que objetar mientras la acción del Estado sea subsidiaria y no coarte las iniciativas individuales, sino que las acicate. Porque lo importante es asegurar un mínimo de bienestar a todos. Pero para la democracia es necesaria también que la sociedad sea capaz de promover iniciativas vigorosas y cuerpos intermedios en todos los campos. Si no, los ciudadanos están totalmente a merced del Estado.

Sin embargo, la soberanía del Estado se está debilitando. Unas veces por transferencia de poderes hacia arriba (organismos internacionales o entidades supranacionales) o hacia abajo (regiones y entidades similares, que reivindican su pertenencia a las entidades supranacionales como personalidad propia).

5. Las instituciones (I). La jefatura del Estado

5.1. Poderes

El jefe de Estado es su máximo representante, pero sus poderes varían de un país a otro. En las monarquías constitucionales son casi símbolos. Pero la influencia efectiva de los reyes puede ser muy grande, si lo es su autoridad moral. Esto depende de muchos factores y se deteriora con facilidad.

En cambio, las constituciones de las repúblicas dotan de enorme poder al jefe de Estado, porque ha sido elegido por el pueblo. Esta legitimación directa es muy importante.

En las repúblicas y monarquías parlamentarias la figura más fuerte es la del jefe de Gobierno, porque el jefe de Estado ejerce un papel moderador, al mantener consultas con las fuerzas políticas antes de encargar la formación de gobierno, o al arbitrar las discrepancias entre el Legislativo y el Ejecutivo.

5.2. Elección

En las monarquías la jefatura de Estado es hereditaria. En las repúblicas, se elige por sufragio universal directo, o por colegio electoral integrado por los miembros del legislativo y, a veces, por representantes de otros organismos. Para ser elegido a la primera se necesita en todas partes la mayoría absoluta (dos tercios en Italia). Si no se logra, se repite la elección una o más veces.

5.3. Duración del mandato

En las monarquías, la jefatura es vitalicia. El Rey es Rey hasta que muera o abdique voluntariamente.

En las repúblicas la duración del mandato varía. El Presidente es elegido para siete años en Italia y Francia; para 5 en Alemania, Rusia y China; y para 4 en EE.UU. En todos los países salvo en Italia es reelegible, aunque de ordinario sólo una vez consecutiva. En Francia indefinidamente.

Generalmente se considera poco deseable que el Presidente se mantenga en el poder demasiado tiempo. De ahí la enmienda 22, que quiere evitar otro caso como el de Roosevelt, que estuvo 12 años en el cargo. El Presidente puede ser reelegido una vez en EE.UU. y ninguna si ejerció y no fue elegido para ello. El acortamiento del mandato del Presidente es uno de los temas candentes en las campañas electorales francesas.

5.4. ¿Neutralidad?

Se supone que el jefe de Estado es de todos y que debe estar por encima de los intereses del partido. Así ocurre en las monarquías. En las repúblicas es más difícil, ya que los Presidentes deben su triunfo a los partidos respectivos. Además en repúblicas presidencialistas, el jefe de Estado es jefe de Gobierno, por tanto responsable de trazar un programa partidista, su propio partidismo es obligado y evidente.

6. Las instituciones (II). El Parlamento

6.1. Soberanía y funciones

La soberanía popular es un principio básico de la democracia. Significa que la soberanía pertenece al pueblo. Pero como no puede ejercerla directamente, el Parlamento ejerce de órgano de representación. Así, la soberanía popular se plasma en la supremacía del Parlamento.

La soberanía no se fragmenta en tantas piezas como ciudadanos, por lo que hay que cada uno elige y retira la confianza a su gusto. La soberanía es una unidad compacta y el Parlamento la unidad orgánica que la asume globalmente.

Los parlamentarios están amparados por privilegios de inviolabilidad y de inmunidad

A efectos prácticos, la altura y calidad de la labor parlamentaria depende en gran medida de la organización y las normas de funcionamiento de las Cámaras.

El Parlamento tiene dos funciones principales: dictar las leyes por las que la nación debe regirse y controlar su ejecución. Ejerce la función legislativa dentro de unos límites y ateniéndose a los procedimientos establecidos por la constitución. Ésta es la norma suprema, cuya aprobación y reforma se ajustan a exigencias especialísimas. El R.U. es la excepción, al carecer de constitución, el Parlamento no se ve limitado al dictar las leyes. De este modo, la supremacía del Parlamento británico lo es en pleno sentido.

El control del Ejecutivo es otra de las piezas claves de la democracia, y se ejerce de distinta manera según el sistema. Se diferencia sustancialmente de los demás controles al Ejecutivo.

6.2. Las cámaras

En las democracias el Parlamento suele ser bicameral, porque ello permite un estudio más detallado de los textos. El unicameralismo suele tener connotaciones radicales.

La cámara baja es la más poderosa. Es una cámara de representación popular, se integra por los representantes del pueblo elegidos por los ciudadanos. Recibe nombres distintos en cada país.

La cámara alta suele ser la de representación territorial de lo que compone el Estado. Ordinariamente se denomina Senado. De ordinario también, los senadores son elegidos por sufragio directo o indirecto.

Pero hay excepciones de gran interés. La Cámara de los Lores es aristocrática no electiva, sus miembros se representan a sí mismos. Tampoco son electivos el Bundesrat, pues los miembros son designados por los gobiernos de los ländern.

6.3. Diversidad de poderes

En Italia los poderes de ambas cámaras son iguales. En los demás casos son siempre mayores los de la cámara baja.

En todas partes la cámara baja ejerce la iniciativa legislativa con mayor intensidad. En EE.UU. no tienen iniciativa en los money bills. En el R.U. ni siquiera participan en su elaboración. Cuando surgen discrepancias entre ambas cámaras, prevalece de ordinario la cámara baja. Y en los parlamentarismos y semipresidencialismos, es competencia exclusiva de la baja otorgar o retirar la confianza que necesita el gobierno para mantenerse.

6.4. Duración del mandato parlamentario

Los mandatos de los parlamentarios elegidos varían entre dos (Senado de EE.UU.) y nueve años (Senado en Francia). Son elegidos para cuatro años los parlamentarios en España y los miembros del Bundestag; para cinco los parlamentarios italianos. Naturalmente el mandato se acaba ipso facto en caso de disolución anticipada de las cámaras.

En los parlamentarismos pueden mantenerse muchos años, siendo indefinida su reelección. Y hacen todo lo posible para lograrlo. Como ellos son los que deben reducir la reelegibilidad es natural que no lo hagan.

7. El Parlamento. Elaboración de leyes

7.1. Leyes y disposiciones con fuerza de ley

La ley es la norma dictada por el Parlamento sobre materias comprendidas en la zona de reserva legal. Las leyes sólo se subordinan a la constitución y son superiores a las normas dictadas por el Ejecutivo para desarrollarlas.

Toda esta jerarquía de normas positivas es la fuente de derecho. Cuando no existen normas, los jueces recurren a la costumbre o, en su defecto, a los principios generales del derecho.

Las sentencias judiciales obligan a los afectados. Son así normas particulares, se dictan para casos y sujetos concretos. Las anteriores normas se formulan en términos abstractos y para el colectivo. Sin embargo, la jurisprudencia es en algunos casos fuente de derecho: es el pilar del sistema normativo del R.U., el common law integrado por costumbres ratificadas por los jueces.

De ordinario, la zona de reserva legal es abierta e ilimitada. La constitución asigna al Parlamento el poder de legislar sobre cualquier asunto. Pero en otros países como Francia, la zona de reserva legal es cerrada: el Parlamento sólo puede legislar sobre asuntos expresamente referidos en la constitución. Lo mismo ocurre en EE.UU., aunque la competencia legislativa ha ido creciendo por la amplitud con que el tribunal superior ha interpretado la cláusula implícita del artículo 1 de la constitución: y cuantas otras leyes sean necesarias u oportunas. Hay leyes que por su importancia sólo pueden ser aprobadas por la mayoría cualificada, como pueden ser las leyes orgánicas en España.

Cualquier ley deroga automáticamente las anteriores en lo que se le opongan. Pero lo mismo ocurre con ciertas disposiciones del Ejecutivo. La constitución española asigna fuerza de ley a las dictadas por el Ejecutivo en dos casos: cuando las circunstancias excepcionales impiden al Parlamento legislar a tiempo, incluso mediante el procedimiento de urgencia (decreto-ley); y cuando el Parlamento delega sus funciones al Gobierno, para que desarrolle ciertas leyes básicas o refunda varios textos legales en uno solo (decretos legislativos). Esto no existe en países presidencialistas.

7.2. La iniciativa legislativa

Pertenece en principio al Parlamento. En todas partes, aunque se ejerza poco, los parlamentarios tienen derecho de iniciativa individual. En España no.

Pero no es exclusiva de los parlamentarios, porque en los países presidencialistas, la ley de iniciativa del presupuesto es del Presidente. En los países parlamentaristas y semipresidencialistas, el Parlamento comparte este poder de iniciativa con el Gobierno, que la ejerce con mayor intensidad. Además se suele extender esta facultad a otras entidades públicas, como ocurre con los *länder*, las comunidades autónomas españolas o los consejos regionales y el Consejo Nacional de Economía italianos.

La iniciativa popular es menos frecuente: no existe en Francia, Alemania o EE.UU. Donde existe debe estar respaldado por un número de firmas y se excluyen algunos casos singulares: leyes tributarias o la reforma de la constitución.

7.3. Elaboración. Importancia de las comisiones legislativas

Ordinariamente, las proposiciones o proyectos de ley son presentados ante el pleno de las cámaras, que lo pasa a un pequeño equipo de trabajo: comisión o comité, porque las cámaras son demasiado numerosas como para deliberar con eficacia, salvo que los asuntos hayan sido previamente estudiados, debatidos y eventualmente retocados. La comisión devuelve el texto modificado al pleno. Si éste lo aprueba, lo pasa a la otra cámara, donde se repite el proceso. Los acuerdos entre ambas cámaras se encomiendan a comisiones de conciliación conjuntas, que examinan el texto de nuevo.

La importancia de las comisiones ha ido creciendo con el tiempo, con la complejidad y magnitud del quehacer legislativo. En algunos países el poder es enorme, en perjuicio del pleno. En EE.UU. las comisiones pueden dar carpetazo a cualquier proposición de ley, el pleno ha de pedir tratarlo expresamente.

Las comisiones legislativas son variadísimas. Pueden ser permanentes o temporales por su duración. Generalmente están especializadas, pero existen casos excepcionales como en R.U., donde no lo son. Su composición política es un calco de la cámara, y por ello la presidencia suele corresponder al partido mayoritario, peor también ahí hay excepciones: en EE.UU. es el miembro más antiguo en la comisión.

7.4. Sanción, promulgación, publicación y entrada en vigor de las leyes

Los textos salidos de las cámaras han de ser ratificados por el jefe de Estado, reciben su sanción. En los países presidencialistas, puede no otorgarla, porque tiene derecho de veto. Si lo ejerce, para que la ley progrese debe aprobarla una mayoría cualificada del Parlamento. Así, el veto se presenta como un pulso entre el Congreso y el Presidente, que normalmente gana éste.

En EE.UU., el Presidente dispone de 10 días para ratificar las leyes o vetarlas. El veto muestra públicamente sus discrepancias con el Congreso, lo que puede tener repercusiones importantes, como ocurrió con la ley Taft-Hartley. En 1995, el Congreso reforzó los poderes del Presidente atribuyéndole la posibilidad de vetar los puntos concretos de las leyes sometidas a su aprobación, en vez de oponerse a toda la ley. Desde 1947 se han dado 747 vetos, de los que sólo se han neutralizado 45.

En los países parlamentarios o semipresidencialistas, el jefe de Estado no puede vetar las leyes. La sanción es pues sólo un acto solemne, reconoce lo aprobado en el Parlamento. Lo que sí es posible en algunos países es que ejerza el mal llamado veto devolutivo, que reenvía las leyes al Parlamento, una invitación forzosa a que lo reexamine. Y para que la ley salga adelante ya no es necesaria una mayoría cualificada.

En el R.U. el soberano es parte integrante del Parlamento "The Queen in Parliament conserva su tradicional

prerrogativa de negarse a sancionar las leyes, lógico cuando el soberano era legislador y el Parlamento era únicamente consultivo. Pero la sanción real no se ha negado desde 1707, y es improbable que vuelva a denegarse.

En España, la sanción real es igualmente un simple acto de reconocimiento obligatorio.

A la sanción siguen la promulgación y la orden de publicación. Las leyes entran en vigor a los pocos días de publicarse, cumplido el plazo de *vacatio legis*.

8. Las instituciones (III). El poder ejecutivo

8.1. La función ejecutiva

La función del poder Ejecutivo es hacer realidad un programa de gobierno: en los presidencialismos, el propuesto por el candidato a la ciudadanía al recabar su voto; en los parlamentarismos, el presentado por el jefe de Gobierno al Parlamento cuando solicitó su confianza.

En todo caso, el poder Ejecutivo necesita que el Parlamento le dote de recursos presupuestarios suficientes y traduzca en leyes su programa. En los parlamentarismos puede lograrlo fácilmente, porque la cámara le dio su confianza

De otra parte, como las leyes no son exhaustivas, hay que desarrollarlas en disposiciones de rango inferior. Lo hace el Ejecutivo gracias a su potestad reglamentaria, lo que marca el desarrollo práctico de la ley. Por eso, el poder legislativo reside realmente en el Ejecutivo. Paralelamente, el poder constituyente se concreta al dictado del Legislativo.

Para hacer efectivos sus proyectos, el Ejecutivo adopta medidas de fomento (ventajas a quienes hagan voluntariamente algo conveniente, pero que no puede imponerse) o coercitivas (sanciones a los incumplidores de las disposiciones o mandatos).

8.2. El gobierno

Se aplica este término a realidades diferentes. En sentido estricto, el Gobierno es un órgano colegiado y con atribuciones propias, integrado por los titulares de los departamentos ministeriales. Y presidido por el jefe del Ejecutivo. La competencia formal de los ministros es dual: son la máxima autoridad en su departamento y ejercen colegiadamente la del gobierno que forman parte.

Este órgano no existe en los países presidencialistas, el cabinet no tiene atribuciones propias, son una serie de colaboradores personales del Presidente, encargados de distintos departamentos. El Presidente despacha con ellos y decide por sí mismo.

Ministerios y departamentos son términos equivalentes en cualquier sitio, y ministro es su cabeza visible. Pero R.U. es singular también en esto. Integran el Gobierno los titulares de departamentos y diversos altos cargos tradicionales. Los departamentos reciben distintos nombres: *office, department, ministry*. Los titulares se denominan Secretarios de Estado, rara vez Ministros, y con otros nombres: *Paymaster General*. Sus colaboradores inmediatos son los Ministros de Estado, Secretarios parlamentarios, Subsecretarios. Entre los altos cargos tradicionales están: el Lord Canciller y el Canciller del Tesoro, los *Law Officers*, el Lord Presidente del Consejo Privado, y el Canciller del Ducado de Lancaster.

Pero no todos los miembros del Gobierno lo son del Cabinet, sino aquellos que el jefe de Gobierno determina. Suelen estar los *officers* de los principales *department*, el Lord Canciller, el Lord Presidente del Consejo Privado o el Canciller de Lancaster. El Cabinet se reúne en el número 10 de Downing Street. Sus

deliberaciones son secretas. Aunque en teoría el Primer Ministro es un *primus inter pares*, acumula mucho poder.

8.3. La administración pública

Los empleados públicos son millares en cualquier país, y el gasto de los entes públicos supone un alto porcentaje del PIB. La tendencia a la inflación es un factor común en ese campo, que responde a diversas razones. Naturalmente, todo exceso de funcionarios se debe corregir, porque atenta contra los principios democráticos.

La administración pública es inmensa. Sus piezas principales son los ministerios, que cuidan de amplias áreas temáticas y constituyen la administración territorial. A ellos se suma la administración institucional, los organismos encargados de asuntos específicos que requieren un tratamiento unitario.

Para facilitar el trabajo de los órganos decisorios existen órganos consultivos de diverso nivel. El ordenamiento establece en qué casos su intervención es preceptiva y vinculantes sus dictámenes.

La administración pública tiene fama de dispendiosa, lenta e ineficaz. En los orígenes del Estado moderno se limita a asegurar el orden interno, las relaciones exteriores, la recaudación de tributos y poco más. Luego creció desmesuradamente, por lo que la vieja estructura se mostró incapaz de encajar el crecimiento y satisfacer nuevas exigencias. Así, en los 50 se puso en marcha un plan de reforma administrativa en Francia, difundido después a toda Europa. Pero los resultados han sido muy pobres, ya que existen obstáculos insalvables para la actualización de la reforma administrativa.

8.4. Los servidores públicos

La inmensa mayoría de los empleados por el Ejecutivo son funcionarios, que ingresan por oposición, tienen derechos y deberes específicos y se los mantienen hasta que se jubilan o retiran.

Los altos cargos son nombrados y cesados libremente por sus jefes respectivos. La frontera entre autoridades y funcionarios se establece en niveles diferentes, según los países. La inamovilidad de los funcionarios y su espíritu de cuerpo son el contrapeso frente a las veleidades del Gobierno.

Teóricamente ya casi no existe el *spoils system*, los cesantes. Donde sí se dan tienden a reducirse. Pero la realidad es bien distinta, porque el abuso de poder se traduce en multiplicación de cargos de confianza con fuertes contratos, que integran las escandalosas partidas de libre disposición.

9. El poder judicial

9.1. Independencia

Debe definir lo que se ajusta al derecho en un conflicto. Pero los jueces no son autómatas que aplican leyes, porque hay vacíos legales y términos libres de interpretación. En todos los casos, el juez crea derecho. Para ello es guiado por unos principios generales, como la justicia y la equidad. La prudencia es su virtud directiva por *analogía*, de ahí el término *jurisprudencia*.

Pero la administración cabal de la justicia es imposible salvo que los jueces sean totalmente independientes, disponga de los medios necesarios y sean los indicados para acabar el proceso con prontitud. La demora excesiva en los fallos equivale a la indefensión. La falta de independencia de los jueces equivale a la injusticia.

9.2. Información básica

Según la naturaleza e importancia del conflicto, corresponde resolverlo a órganos unipersonales o colegiados; civiles, penales, contencioso-administrativos o constitucionales; y en primera instancia o apelación.

Ciertos tribunales especiales son generalmente vistos con recelo, por su composición y procedimientos incompatibles con los principios democráticos.

Lo normal es que se exija haber intentado solucionar el conflicto antes de presentarlo a los tribunales. Tal es el sentido de los actos de conciliación previos o de la obligación de ejercer todos los recursos administrativos que el ordenamiento admita.

Los órganos judiciales no están jerarquizados: al resolver en apelación, solamente es posible anular la sentencia del juzgado inferior si estuvo mal fundada en el derecho.

En cualquier caso, la sentencia del último tribunal al que quepa acudir es firme y tiene valor de cosa juzgada, salvo si se conocen nuevos datos y pocos casos más.

En principio, la interposición de recurso contra una decisión judicial tiene efectos suspensivos. No obstante, son inmediatamente ejecutivas las sentencias favorables a la administración, aunque se recurra contra ellas, salvo que ejecutarlas produjera daños de imposible reparación

¿Cómo se elige a los gobernantes?

1. El papel de los partidos políticos

1.1. La partidocracia, un mal común

En teoría, los partidos son simples cauces de participación ciudadana. Sin embargo, los partidos son a veces protagonistas efectivos de la política y los ciudadanos, comparsas. La democracia de este modo degenera en partidocracia. Son muchos los grados y manifestaciones de este deterioro. En el límite, como en Italia, la partidocracia convierte en pura farsa la función legislativa, condiciona los gobiernos, impide el control parlamentario, bloquea la justicia, da paso a la corrupción, desprestigia las instituciones y mina el interés público por la política. En las dictaduras, la partidocracia es absoluta.

Todo ello es un atropello de los principios constitucionales. No basta con que haya libertad de creación de partidos, es preciso que sean verdaderos cauces de manifestación popular, no hormas que coarten. Y hace falta que su estructura y funcionamiento interno sean democráticos.

1.2. Tipología

Hoy día casi todos los partidos son de masas. Tratan de ampliar al máximo su número de afiliados y están abiertos a todos los sectores. Por la misma razón son más pragmáticos que ideológicos, buscan la mayor aceptación del electorado, llegando a la demagogia. Son flexibles en grados y aspectos diferentes.

Los partidos norteamericanos son como federaciones de pequeños partidos locales muy autónomos. Su dirección central se limita casi en exclusiva a coordinar esfuerzos para ganar las elecciones. La afiliación no exige formalidad alguna, y tampoco hay discrepancia interna, cada uno se orienta más o menos como le parece.

En el R.U. los partidos conservador y laborista son más centralistas. También es mayor su disciplina interna, encomendada a los whips, aunque no llegan a impedir la libre manifestación. La afiliación es peculiar en los laboristas, es indirecta en buena parte, porque muchos sindicatos mantienen acuerdos con el partido, por lo que los afiliados son comunes.

En el extremo opuesto se encuentran los rarísimos partidos de cuadro, integrados por élites de notables o profesionales de la política, y los de clase, generalmente obrerista. Éstos suelen ser ideológicos y rígidos en su organización y en su disciplina interna.

Los partidos comunistas y socialistas son claros ejemplos de partidos de clase. En las democracias avanzadas han ido evolucionando o se han debilitado, porque todos los demás partidos también tienen como objetivo básico la reducción de la desigualdad social, lo que les priva de lo que les había hecho fuertes.

1.3. Bipartidismo y multipartidismo

La libertad de creación de partidos y el pluripartidismo son esenciales para la democracia. Pero el número de partidos capaces de formar un gobierno varía de un país a otro.

El bipartidismo tiene su más claro ejemplo en EE.UU. donde sólo hay dos. En el R.U. se turnan con mayoría absoluta de escaños. Porque el sistema electoral impide de ordinario al tercer partido tener más del 3% de los votos, aunque lo voten casi el 20% de los electores.

Un buen ejemplo de tripartidismo es Alemania. Ninguno de los dos partidos principales obtiene la mayoría absoluta nunca, por lo que debe coaligarse con el partido bisagra. Los demás partidos representados en el Parlamento federal son pocos e insignificantes.

En Francia, España e Italia lo normal es el multipartidismo, son muchos los partidos con cierto poder real y abundan los gobiernos de amplia coalición. Ello no es obstáculo para que el partido demócrata-cristiano haya sido el eje de la política italiana. Ni impide que en España y Francia haya gobiernos en mayoría absoluta, o coaliciones de dos o tres partidos solamente.

En todo ello influyen diversos factores. Uno es la barrera electoral que bloquea el paso al Parlamento a los partidos muy minoritarios. El sistema electoral vigente, según sea mayoritario o proporcional, favorece el bipartidismo o el pluripartidismo. Pero ese factor no es tan determinante como se cree.

Los sistemas de representación proporcional distribuyen los escaños entre los partidos en proporción a los votos obtenidos. Favorece el multipartidismo, permite a los partidos acceder a las cámaras con una representación pareja a su respaldo electoral y mantener su propia identidad.

Cuando el sistema es mayoritario simple, los escaños del distrito van a parar al candidato más votado. Por tanto es arriesgado competir en solitario, salvo que se aventaje claramente a los demás. Por eso favorece el bipartidismo.

Si el sistema es mayoritario absoluto, para obtener los escaños hay que obtener no más votos que cualquier otro competidor, sino la mitad más uno de los emitidos. Si nadie los obtiene, se pasa a una segunda vuelta. Los partidos que se sienten capaces de obtener la mayoría absoluta a la primera, lo intentan a la primera, si no, buscan alianzas.

Los sistemas mayoritarios tienen la ventaja de que los gobiernos que forman son fuertes, pero restan representación a los partidos menores. Si el talante de los gobernantes no es democrático, su mandato se vuelve autoritario y despótico. Con los sistemas proporcionales ese riesgo se aminora, porque los gobiernos son de coalición y exigen acuerdos. Las cámaras representan con mayor fidelidad la realidad política. Pero los gobiernos son más inestables.

1.4. Tensiones internas

Como los partidos suelen ser de masas y populares, son poco homogéneos. Dentro de ellos hay corrientes y

facciones, a veces duramente enfrentadas. Su unidad se mantiene en ocasiones sólo por razones tácticas.

Las tensiones internas son muy importantes, y cuando afectan al principal partido, condicionan toda la realidad política. Las tensiones internas se reflejan a veces en enfrentamientos entre la directiva y el grupo parlamentario, porque una marca el programa político y organiza la campaña electoral y considera al grupo como simple ejecutor de sus decisiones. Pero los parlamentarios prefieren verse como representantes directos del pueblo soberano, no sujetos a ningún mandato.

2. El derecho a elegir

2.1. Universalidad del sufragio

El derecho a participar activamente en la elección de gobernantes es universal, relativamente: no lo tienen los menores ni los extranjeros.

La edad mínima coincide entre los 18 y los 21. La primera cifra tiende a generalizarse por motivos electoralistas, pues se supone a la juventud más de izquierdas. No obstante, cualquier cifra es pura convención.

El requisito de nacionalidad no conoce apenas excepciones. Donde existen, pretenden reforzar los vínculos entre los países y promover la integración de inmigrantes. El derecho de sufragio que se concede suele ser sólo activo y basado en acuerdos de reciprocidad.

El estatuto político de los extranjeros es hoy un asunto problemático y de gran alcance, por las migraciones masivas hacia los países ricos. La solución es muy difícil, porque exige una gran solidaridad y comprensión.

2.2. Limitaciones

Satisfechas las condiciones de edad y nacionalidad, no hay limitaciones al derecho a voto, salvo por razones como:

- 1) La indignidad para la política, pena aparejada a una sentencia en firme.
- 2) La incapacidad de discernir, supuestos de enajenación mental.
- 3) La salvaguarda del principio de separación de poderes.

2.3. Restricciones residuales

Ya es sólo recuerdo histórico el sufragio restringido que condiciona el derecho a voto a factores inoperantes: sexo, raza, religión, filiación política, el patrimonio o el conocimiento.

3. Desigualdad del voto

3.1. Voto múltiple y voto plural

Naturalmente, la igualdad del voto no existía cuando algunos podían votar en más de un lugar. Voto múltiple o voto plural. Pero eso ya es del pasado: el sufragio universal se ajusta hoy al principio de un hombre, un voto, con lo que se garantiza la igualdad numérica. Pero el peso de los votos no es siempre el mismo.

3.2. Factores de desigualdad

El peso del voto directo es mayor que el del indirecto, porque los elegidos como miembros de un colegio electoral no tienen el voto vinculado.

También afecta a la igualdad del voto el trazado de los distritos electorales. Con frecuencia los partidos tienen zonas donde predominan, por lo que esas zonas son distritos singulares. Pero si esas zonas se fundieran con otras, posiblemente no seguiría predominante el mismo partido. Por eso los distritos se deben fraccionar de modo que la realidad no quede distorsionada. El gerrymandering es una manipulación nada infrecuente y antidemocrática.

Afectan a la igualdad de voto las diferencias en la relación población–escaños entre los distritos.

El sistema de adjudicación de escaños es otro factor de desigualdad del voto. El sufragio plurinominal mayoritario simple reduce a cero el peso de los votos perdedores, pese a perder por el mínimo. El de representación proporcional casi nunca lo es, sobre todo cuando exige cuotas mínimas para participar en el reparto o asigna un mínimo común de escaños a todas las circunscripciones.

4. La selección de candidatos

La batalla electoral es cara y trabajosa. Por eso los independientes tienen pocas posibilidades de triunfar. El papel de los partidos es predominante en este aspecto. La carrera política se inicia en el seno del partido, cuyo apoyo tendrán quienes ganan fuerza en él. Quienes no lo logren, no llegarán ni a candidatos. Por eso la partitocracia es una realidad común.

Sin embargo hay diferencias para el elector, según cuál sea la naturaleza y estructura de los partidos concurrentes. En EE.UU., con partidos abiertos y descentralizados, el ciudadano común tiene posibilidades de promocionar a la condición de candidato a los aspirantes de su preferencia. En cambio las posibilidades son nulas cuando los partidos dependen de una dirección central.

5. El ámbito de lo elegible

5.1. Parlamentarios y poco más

El aparato estatal ocupa a miles de personas con cierta cuota de poder. Pero el pueblo elige a muy pocos de ellas y no siempre por sufragio directo. En concreto, a los miembros del Legislativo y a los presidentes en las repúblicas. Ni los miembros más cercanos de la administración pública, ni los jueces acceden al cargo por elección popular. No tiene nada de objetable, pero se limita las atribuciones reales del pueblo soberano.

5.2. ¿Programas, partidos o personas?

Teóricamente, los electores acuden a las urnas para sacar adelante los programas de gobierno que mejor se adecúan a sus aspiraciones. Pero en la práctica no ocurre así, votan casi a ciegas por quien mejor le cae, prescindiendo de las ofertas programáticas.

Los electores saben que los programas son poco realistas porque se orientan a captar votos, escamoteando todo lo que sea desagradable y se cargan de promesas atractivas, aunque sean casi irrealizables. El programa de una coalición es simple compendio de los partidos que la integran y que pueden diferir del programa que los electores votaron en un principio. Además, los programas nunca se realizan por completo, debido a cambios de circunstancias internas o externas. Cuanto menor es la educación política y capacidad crítica de la población, más visceral y menos racional es el voto.

Por todo ello, la inmensa mayoría de los electores votan por principio a los partidos o personas que mejor les caen. Si se sienten frustrados pueden retirar en otras elecciones ese apoyo, lo que no quiere decir que se lo den

a otro partido. Lo más probable es que se abstengan, porque para cambiar de bando se precisa estar desencantado con el propio y sintonizar internamente con el nuevo. El voto de castigo tiene límites.

5.3. El voto a ciegas

Como se va viendo, el ciudadano no elige en realidad a quien desearía que le gobernara, se limita a optar entre los partidos que se le presentan. Y a veces ni los conoce. Aquí tiene importancia el tamaño del distrito resultante del carácter uninominal o plurinominal del sufragio.

Cuando el sufragio es uninominal, el país se divide en tantos distritos como escaños se deban cubrir. Por eso los distritos son pequeños, lo que facilita el conocimiento del candidato personalmente por los electores. En cambio, cuando es plurinominal, como pueden corresponder varios escaños, los distritos suelen ser mayores, lo que dificulta ese conocimiento. Los electores se limitan a dar el voto a su partido.

Se eligen por sufragio uninominal a los Comunes en R.U., los Representantes en EE.UU. y la mitad del Bundestag alemán. El sufragio plurinominal se utiliza para la otra mitad del Bundestag o a los diputados en España.

En el caso de la elección directa de un jefe de Estado, aunque el país es como un enorme distrito, los electores conocen a los candidatos bien por motivos obvios.

6. Listas bloqueadas y cerradas o voto preferente

Cuando las listas son bloqueadas y cerradas, los electores no tienen margen de opción para manifestar sus preferencias, han de aceptar a todo el bloque de candidatos propuestos en el orden correspondiente. Pero son más normales los sistemas de voto preferente, cuya ventaja es que el elector ajusta mejor el voto a sus deseos, a pesar de ser más complejos.

Hay muchos modelos de voto preferente en sufragio de lista. Con el voto único no transferible el elector da el voto a los candidatos que quiere de la lista. Si se utiliza el voto acumulativo, el elector cuenta con tantos votos como escaños a cubrir, que reparte entre los candidatos que prefiera. El voto limitado atribuye un número de votos menor que los escaños a cubrir. Se admite el panachage, el elector puede asignar sus votos a candidatos de distintas listas.

7. El reparto de escaños

Una vez que los electores han votado, se debe designar al ganador de la contienda electoral. Los sistemas son innumerables, según el tipo de elección que sea. Se utilizan muchas veces los sistemas puros, aunque también abundan los sistemas mixtos, que aprovechan las ventajas y eluden los inconvenientes.

7.1. Sistema mayoritario simple

Quien más votos obtiene, gana. El sistema vale para el sufragio uninominal y para el plural.

7.2. Sistemas de mayoría absoluta

También son aplicables tanto a los casos de sufragio uninominal como en los de lista. Para ganar se precisa la mitad más uno de los votos emitidos como mínimo. A veces se exige un porcentaje más elevado incluso de votos favorables. Si nadie obtiene la mayoría absoluta, caben las siguientes soluciones:

1) Repetir la elección cuantas veces haga falta hasta que alguien obtenga los votos precisos, como en las presidenciales italianas o la elección en las convenciones nacionales de los candidatos para la presidencia de

los EE.UU.

2) Permitir que pasen a la segunda vuelta tan sólo los dos candidatos más votados en la primera, con lo que uno de ellos obtiene la mayoría absoluta de forma automática con la segunda votación. Esto se hace en la elección de Presidente en Francia.

3) Rebajar la exigencia de principio después de algunas vueltas, como en la elección del Presidente en Alemania, donde a la tercera vuelta sólo es necesaria la mayoría simple para ganar. En Italia, en la elección del Presidente la mayoría de dos tercios se convierte en absoluta después de tres vueltas.

7.3. Sistemas de reparto proporcional

Sólo se aplican en los sistemas de reparto plurinominal. A cada partido se le adjudica un número de escaños proporcional al de votos que obtuvo su lista. Existen multitud de fórmulas de hacerlo.

Unas realizan la operación en dos fases. En la primera se calcula el cociente electoral o el precio del escaño y se adjudican tantos escaños a los partidos como puedan pagar. Normalmente se calcula dividiendo el total de votos emitidos entre los escaños a cubrir. Pero el sistema Droop divide el total de escaños entre el número de escaños más uno y suma 1 al resultado de la división. Y el cociente Hagenbach Bischof resulta de dividir el total de votos entre el de escaños más dos.

Pero como siempre quedan escaños sin adjudicar y votos no utilizados, se pasa a la segunda fase para adjudicar los escaños restantes. Hay muchos procedimientos para hacerlo. En Alemania se utiliza el sistema Niemeyer. Al dividir los votos de cada lista entre el cociente se dan cifras decimales. En un primer paso, se asignan a cada lista tantos escaños como enteros tiene la cifra resultante. Pues los escaños restantes se adjudican a las listas con decimales más altos— En el sistema de mayores restos asigna los escaños sobrantes a los partidos con más votos no utilizados, por orden decreciente. En el sistema de la media más fuerte, se calcula qué partido pagaría más votos por el siguiente escaño, y se le adjudica. Luego se repite la operación con los siguientes escaños.

Otros sistemas de reparto son de una sola fase, como el sistema D'Hont, que divide los votos obtenidos por cada partido por la serie de los números enteros y se asignan los escaños a las cifras más altas resultantes de esas divisiones. EL sistema Saint Lague opera igual, pero utiliza como divisor la serie de números impares, salvo el 1, que se sustituye por 1'4.

8. Participación, legitimación y propaganda

Sociológicamente, legitimación equivale a aceptación colectiva. Por eso en democracia, los gobernantes están legitimados para ejercer el poder tanto más cuanto mayores sean la participación electoral y el porcentaje de votos que obtuvieron.

Pero esa legitimidad se puede perder si se gobierna mal. Cuando esto ocurre, lo normal es que a los gobernantes se les prive de su legitimación ordinaria no reeligiéndolos. Y en casos graves, derrocarlos puede llegar a ser un deber ciudadano. La legitimidad de ejercicio hay que ganársela continuamente. La aceptación colectiva en una democracia es indispensable tanto para alcanzar el poder como para conservarlo.

Por eso tiene tantísima importancia la propaganda política. Y por eso, se pone al nivel educativo de la población. Cuando es alto y la capacidad crítica también, la propaganda debe ser seria y basar en razones bien fundamentadas. En caso contrario se debe penetrar con eslóganes, simplificaciones engañosas de la realidad, que fascinan al público inculto. Con la propaganda se puede disfrazar la realidad, lograr la aceptación colectiva, acceder al poder con legitimidad formal de origen y perpetuar la aceptación indefinidamente, por escasa que sea objetivamente su legitimidad.

Con propaganda o si ella, la posible ilegitimidad de origen queda sanada con el tiempo.

¿Gobierno para el pueblo?

1. El bien común como objetivo

1.1. Interrogantes

La democracia como gobierno para el pueblo es realidad sólo en la medida en que informen el bien común y la justicia. Tal meta es inalcanzable en plenitud, por eso conviene fijar la máxima atención en los asuntos que afectan de modo más directo al bien común y la justicia.

Para el pueblo es sinónimo de para el bien del pueblo, pero ¿en qué consiste?

1.2. Demandas y necesidades

Conviene distinguir entre demandas y necesidades. Cada uno demanda lo que subjetivamente desea. Pero lo que objetivamente necesita es aquello sin lo cual no le es posible ser lo que ha de ser.

En cualquier sociedad la mayor parte de las necesidades objetivas se traducen en demandas. Pero no todas, por algunas no son reconocidas como necesidades. La educación, indispensable para el desarrollo individual y colectivo es menos demandado cuanto menor es el nivel educativo. Y al contrario, hay demandas que no se corresponden con la realidad.

La intensidad de la sensación de necesidad depende más de la naturaleza del objeto, del sistema de valores de cada uno. Las diferencias entre las personas pueden ser abismales

1.3. Ni demagogia ni dogmatismo

Un gobierno dedicado a satisfacer sin más y porque se demanda sería demagógico. Tampoco se debe caer en el dogmatismo, tan funesto como la demagogia.

1.4. Exigencias de la justicia

Gobernar para el pueblo consiste en crear las condiciones que permitan al mayor número posible de ciudadanos valer más y tener más de lo que sea necesario para lo anterior. Pues en eso consiste el bien común, cuyo logro se identifica con la consecución de la justicia.

Hacer justicia, dar a cada uno lo suyo, es necesario en las relaciones de los individuos entre sí (justicia conmutativa), en las de la colectividad con sus miembros (justicia distributiva) y en la de éstos con la colectividad (justicia legal).

Es exigible por justicia lo adquirido por determinados actos o lo exigido por naturaleza, aquello sin lo que el ser humano se degradaría o encontraría dificultades para realizarse. Lo exigido por naturaleza es exigible con mayor fuerza. Por eso las constituciones reconocen los derechos fundamentales en que se concreta el derecho natural, e imponen a los poderes públicos la obligación inexcusable de ampararlos.

2. Cuestiones fundamentales para la valoración

Los primeros son el derecho a la vida, supuesto de los demás, y a la libertad, soporte de la dignidad humana, concretado en infinidad de libertades básicas para el despliegue personal.

Pero la realización de la justicia requiere mucho más: combatir la desigualdad, proteger a la familia, fomentar la iniciativa social, manifestar respeto a la oposición, administrar con eficacia y honradez los recursos de la sociedad o asegurar la eficacia de los sistemas de control.

2.1. Respeto a la vida. Aborto y eutanasia

EL derecho a la vida es el primero y principal de todos los derechos. Esta evidencia ha motivado la abolición de la pena de muerte en todas partes. Sin embargo también se ha generalizado el aborto, pese a que está tipificado como delito en todas partes como cualquier otra acción contra la vida. La calidad moral de la sociedad se muestra en el amparo de los miembros más débiles. Cuando se torna insensible a esto, se convierte en antidemocrático. Por eso la generalización del aborto es una aberración gravísima del colectivo.

La lucha contra el crimen es tarea esencial de cualquier gobierno, a lo que se aplican medidas preventivas. Entre otras, las que pueden contribuir al rearme moral de la sociedad. Pero la penalización de un delito es también necesaria. Si se despenaliza la delincuencia, se fomenta. Sin embargo, el aborto se ha despenalizado en casi todas las partes y por ello ha aumentado *ipso facto*. Pero más grave es que se considere un derecho de la madre. Pero por muchos argumentos que puedan dar los abortistas, es un delito injustificable. El feto tiene vida propia, independiente de la de la madre, no es un apéndice de ella. El cuerpo de la madre es suyo, pero no el de su hijo.

En algunos países se aplican sistemas de plazos y en otros los sistemas de supuesto. Pero normalmente se emplean mezclas de ambos. Ciertamente que en el sistema de supuestos concurren hechos justificables. Pero la experiencia demuestra que estos obstáculos pueden salvarse si se quiere. La despenalización del aborto suele ir aparejada de la exigencia legal de que se haga en buenas condiciones sanitarias en determinados centros clínicos autorizados. Lo que dificulta la cláusula de conciencia de los profesionales que se niegan a prestar estos servicios.

Si se acepta como cláusula de despenalización la destrucción de una vida por el hecho de que esté deteriorada, esto se podría extender a cualquier etapa de la vida. De esta forma se renuncia a defender el derecho a la vida como principio. Por eso no es extraño que a la despenalización del aborto siga la de la eutanasia.

2.2. Respeto a la libertad

Supuesto el respeto a la vida, la libertad es fundamental para que el ser humano no se degrade, pues todos los hechos libres son humanos, los demás son actos del hombre. La libertad es el cimiento de la dignidad, la primera premisa de la responsabilidad y el instrumento básico de la realización personal. Es por tanto un mandato superior a los gobernantes. Por ello el R.U. da por supuesta la libertad en todas sus formas de despliegue. Sólo se habla de ella cuando el bien común exige precisar los límites o condiciones para ejercitarla. Pero en casi todos los demás países se hace una referencia explícita en las constituciones.

2.2.1. Límites y condiciones de ejercicio de la libertad

Ni siquiera el derecho a la libertad es absoluto, por lo que el sistema democrático puede marcar sus límites y establecer las condiciones para su ejercicio. En este sentido, la situación difiere según cuales sean los bienes que una sociedad considere merecedores de protección jurídica y su jerarquía. La sociedad dota al Estado de poder coercitivo para regular las libertades y protegerla de esta forma. Esas peticiones se han ido multiplicando con el tiempo. Su jerarquía también es importante porque en ella se basan las limitaciones y la resolución de conflictos.

El ejercicio de ciertas libertades puede sujetarse a condiciones que garanticen ciertas condiciones. Tal es el sentido de las autorizaciones previas para determinadas actividades como cazar, conducir o abrir un comercio. Las autorizaciones no pueden denegarse si se cumple el reglamento. La autorización es un instrumento

jurídico distinto de la concesión. La denegación de una solicitud de concesión no es jurídicamente impugnabile salvo que se hayan incumplido las normas reguladoras de su adjudicación.

2.2.2. Riesgos: subjetividad y reticencia ante las libertades de oposición

Es un riesgo para la libertad la inevitable subjetividad en la apreciación del gobernante para regular las actuaciones. Hay que tener en cuenta que la legalidad no se formula siempre en términos unívocos y rígidos, se pueden interpretar. Incluso el ordenamiento puede dar al gobernante la posibilidad de optar entre diversas soluciones. Dentro de los márgenes de discrecionalidad, se actúa legalmente.

A veces los poderes públicos condicionan de tal forma el ejercicio de ciertas libertades que las tornan imposibles. Las autorizaciones son teoría en esos casos, de hecho se asimilan las concesiones.

No es extraño que las libertades-límite se consideren barreras frente a posibles intromisiones de la autoridad hayan sido reconocidas con mayor facilidad y sean objetivo de regulaciones menos restrictivas que las libertades-oposición, denominadas así porque su ejercicio puede traducirse en oposición al gobernante.

Aunque el régimen jurídico sea implacable, si el talante de los gobernantes es autoritario, la libertad puede verse disminuida o amenazada. El autoritarismo tiende a recortar la libertad en cuanto lo refrena o dificulta, lo que justifica como medidas defensoras de la democracia.

2.3. Protección a la familia

La familia es el primer ámbito de inserción social del ser humano y en el único que se es querido por ser. El sentirse y saberse querido de ese modo es indispensable para la autoestima y el desarrollo armónico de la afectividad para todos sus miembros. En ella se adquieren las virtudes cívicas necesarias para la convivencia adulta en la sociedad.

Por estas razones se debe proteger la familia. Porque las dinámicas de las sociedades occidentales, sobre todo las zonas urbanas, juegan contra ello. Los modos de ayudarla son muchos. Por fortuna ese tipo de fórmulas se generalizan en nuestros días. La estabilidad familiar ha declinado, han aumentado las parejas de hecho y las de homosexuales, así como las familias nucleares con pocos hijos son las más comunes. Además ha habido un cambio drástico de mentalidad que afecta seriamente al matrimonio y la familia, producto del multiculturalismo. El hecho es que no se considera la cultura como resultado del cultivo esforzado de las facultades intelectivas y afectivas, sino los usos y creencias de una colectividad concreta, ninguna de las cuales puede considerarse superior a las otras. Lo políticamente correcto es eliminar todos los términos peyorativos, sustituidos por otros neutros. En tal contexto es comprensible que muchas parejas de hecho, tanto homosexuales como heterosexuales, reivindiquen derechos hasta ahora reservados a la familia común y corriente. El debate es fuerte y las reglas del juego democrático, una vía abierta a cambios de incierto porvenir.

2.4. Política social

Reconocer las prácticas en que la Libertad se hace real es sustancial. Pero, por amplia y seriamente que se haga, no basta para alcanzar la Justicia, porque de hecho, las libertades no son ejercitables por los desposeídos de lo necesario para una vida digna. Es difícilísimo ser más, que en el fondo es ser libre. Por eso si se busca el bien del pueblo, al derecho a la libertad se suman otros, cuyo logro debe ser la meta de cualquier gobierno democrático. Por eso todos los programas políticos atienden a estos fines, difiriendo en los medios para alcanzarlos.

2.5. Educación pluralista

La educación es clave para el bien del pueblo, por ser en gran medida requisito de libertad. Pero no es un problema simplemente cuantitativo, requiere que proporcione en lo posible a todos, además de conocimientos y destrezas, el sentido respecto a los valores positivos, la base del progreso social. El impacto social material de un sistema educativo puede ser muy bajo, aunque sea alta la relación entre los recursos empleados y los conocimientos.

Pero los fines y contenidos de la educación varían en función de la idea que se tenga del hombre y de la sociedad. Por eso el pluralismo es esencial en toda democracia. Se hace realidad repartiendo equitativamente entre los centros educativos los recursos sociales destinados a educar, cualquiera que sea su titularidad y orientación, y con tal de que funcione con seriedad y se ajuste a los principios en los que la democracia se cimenta.

Los recursos de la sociedad, no del Estado, que los administra solamente. Lo que de verdad importa es el rendimiento social de los recursos sociales. Tales premisas se reflejan en el sistema de cupones, donde ningún centro contaría con subvenciones previas. El sistema parece razonable, pero resulta inaplicable, porque atentaría contra los derechos adquiridos por los funcionarios de los centros públicos que se vieran forzados a cerrar. De este modo, es más frecuente financiar en gran parte o íntegramente los centros públicos; y ayudar a los demás con simples subvenciones. No obstante existen grandes diferencias entre los países.

2.5.1. La igualdad de oportunidades

El principio de igualdad de oportunidades impone que no haya barreras entre los ciudadanos para acceder a la educación. Pero de hecho, la situación económica es el principal factor de discriminación, aunque sea cada vez en menor medida. De todas formas conviene recordar que los costes que no pagan los alumnos se cubren con recursos aportados mediante impuestos directos que los impuestos gravan proporcionalmente más a los menos pudientes. Por eso la gratuidad indiscriminada de los estudios universitarios es antidemocrática.

Lo democrático sería que los entes públicos utilizaran los recursos sociales que administran, para proporcionar a los alumnos ayudas inversamente proporcionales a su capacidad económica, y que la universidad cobrase a cada uno el importe real de la enseñanza que imparte.

También es importante que los universitarios comprendan que la irresponsabilidad en el estudio es antisocial, porque malbarata el esfuerzo ajeno y atenta contra el principio de equidad en el reparto de las cargas colectivas.

2.5.2. ¿Numerus clausus?

Hay dos modos de enfocar la educación superior. En EE.UU. se aplican las leyes de mercado. Los centros se promueven mientras haya gente dispuesta a invertir tiempo y dinero en educarse. No existe así frustración de entrada. Pero si no se consigue lo que se quiere con el título académico no se puede reclamar a nadie.

En el extremo opuesto están los países dirigistas, donde la enseñanza universitaria se plantea como inversión necesaria para la realización del plan de desarrollo. Así se admite en cada carrera un número acorde con el plan de desarrollo, de modo que los titulados encuentran empleo.

En el medio hay países como España, que pretender aunar las ventajas de los anteriores sin los inconvenientes, lo que es inviable.

2.6. Respeto a la oposición

El pluralismo es el reflejo de la diversidad individual y el ejercicio activo de la libertad. Por eso una de las reglas del gobierno democrático sea el gobierno de la mayoría. Pero ninguna democracia lo sería si fuese un

rodillo sobre la minoría. La democracia es diálogo. Ello no significa que los programas gubernamentales sean compendios, porque se desvirtuarían. El gobierno tiene una misión: cumplir el programa que ha apoyado la mayoría.

Pero la oposición tiene otra también fundamental: poner de manifiesto ante la opinión pública lo que el gobierno hace mal o podría hacer mejor. Da así al electorado otros juicios válidos, si son rigurosos y serios, con los que orientarse, su misión es evaluar la calidad de los actos del gobierno, no tanto lo que hace. Una oposición desvaída es tan peligrosa como un gobierno autoritario. El criterio del gobierno ante la oposición es muestra de su talante democrático.

La oposición y el gobierno se deben respetar mutuamente, incluso guardar los modos para dirigirse a los oponentes.

2.7. Protección de las minorías

La democracia no debe ignorarlas ni desampararlas, porque todos los ciudadanos merecen igual trato ante la ley. Así han cobrado fuerza las acciones reivindicativas de cuantas minorías se sienten en desigualdad. Aquí no se incluyen a las feministas, porque las mujeres no son minoría.

La justicia es necesaria, pero no sirve para apaciguar las reivindicaciones el hecho de cambiar la ley, ya que ésta puede ser injusta, antinatural, aunque estadísticamente sea normal.

2.8. Equidad de las cargas fiscales

El ámbito económico corresponde a los poderes públicos: conseguir recursos; acuñar moneda; elaborar presupuestos; administrar bienes públicos. Lo que más afecta al ciudadano son los tributos, que son cargas considerables. Los impuestos directos sobre la renta personal la reducen casi un tercio. Por eso el ciudadano se siente sobre todo contribuyente.

Ello no tiene mayor importancia si el ciudadano ve que su esfuerzo es parejo al de los gobernantes y comprueba que los servicios públicos funcionan bien. Pero le irrita lo contrario.

A continuación se aclara en qué consisten los distintos tipos de tributos:

–Tasas. El hecho de imponerlos consiste en: la utilización privilegiada del dominio público; o la realización por parte de la administración de una actividad a favor del sujeto pasivo.

–Contribuciones especiales. Su imposición consiste en la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o aumento del valor de sus bienes, como consecuencia de la realización de obras públicas.

–Impuestos. Son tributos sin contraprestación, cuyo hecho imponible consiste en hechos, negocios o actos que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo. Pueden ser proporcionales, progresivos o regresivos por el tipo impositivo. Hay dos clases: directos e indirectos.

2.9. Honradez

Gobernar para el pueblo significa que los gobernantes ejerzan el poder como es debido. Eso quiere decir que los gobernantes utilizan con honradez y eficacia los recursos sociales, pues son simples administradores, no dueños. Se exige además que no utilicen su poder contra las críticas sociales.

Por desgracia el abuso y la corrupción abundan. Se dan de los siguientes modos frecuentemente:

- Financiación de partidos por vías irregulares, que por desgracia muchos escapan de la justicia.
- Arbitrariedad e irresponsabilidad en el manejo de recursos públicos.
- Contratación irregular de obras y servicios públicos.
- Tráfico de influencias.
- Uso indebido de información privilegiada.
- Discriminación partidista.
- Arrogancia frente a los administrativos.
- Manipulación de los medios de comunicación para lograr el control social.
- Politización de la justicia.
- Elusión o manipulación del control parlamentario por el Ejecutivo.

¿Funcionan los controles?

La democracia exige satisfacer en lo posible las aspiraciones colectivas, respetando las leyes. Para ello existen cuatro tipos de controles.

1. El control jerárquico

Para asegurar la legalidad de las disposiciones del Gobierno, se someten de ordinario al dictamen previo de los asesores jurídicos. Pero además, en el Ejecutivo rige el principio jerárquico, aunque los actos sean perfectamente legales.

Si este control funciona, muchísimos conflictos se resuelven apenas planteados. Y por el contrario, quebrantan indefectiblemente la democracia. Todo ello lesiona los derechos de los administrados y acaba sobrecargando a la justicia, lo que también es lesivo para la democracia.

2. El control judicial

Uno de los puntos principales de la democracia es la independencia judicial. A ello contribuye que el nombramiento de los jueces no sea arbitrario o la composición apolítica de los tribunales superiores y de los órganos rectores de la carrera judicial. Esa independencia es siempre importantísima, sobre todo cuando se han de fallar conflictos que afectan a los titulares de los poderes públicos. Por desgracia en esos casos su independencia se ve muy amenazada con el entorpecimiento con artificios legalistas.

La politización de la justicia se produce también por limitarse a los casos extremos cuando funcionan el control jerárquico o el control parlamentario. Pero como el ejecutivo no suele depurar lo mal hecho por quienes lo manejan, aunque tienen medios para ello, y caen sobre los jueces multitud de asuntos. Y lo grave es que en muchas ocasiones el interés político acusado de incorrección impugna a los jueces. Pero más grave aún es que no funcione el control parlamentario por supeditar su ejercicio al fallo de los jueces, porque trasladan a éstos la responsabilidad política de optar entre condenar o absolver. Así es difícil resolver con criterios exclusivamente jurídicos.

La independencia judicial se ve coarta con frecuencia. Y la politización de la justicia es en muchos casos más

intensa de lo que parece si se atienden sólo a las declaraciones de los titulares del poder político.

3. El control social

Lo gobernantes están sujetos también a un control social, tanto más amplio, riguroso y eficaz cuanto mayor es la capacidad crítica de la sociedad y más abundantes las posibilidades de ejercerla. Esta capacidad es el mejor antídoto contra el abuso de poder en influye decisivamente en el proceso de configuración social. Depende sobre todo de la formación política de la colectividad y de la educación.

Pero la formación política de la inmensa mayoría de los ciudadanos la reciben a través de los medios de comunicación. La radio es el medio de mayor alcance en las colectividades pobres y analfabetas. Las audiencias televisivas superan con creces a los lectores de los diarios, aunque su calidad y análisis políticos son siempre menos ricos. En consecuencia, el nivel de formación política general es más bien bajo.

Sin embargo, la labor de los medios no es sustituible a este respecto. Por eso importa que la ejerzan del mejor modo posible y con total independencia. Cuanto mejor esté informada la sociedad, más inmune se hace a los intentos de manipulación.

Los medios de comunicación social no son empresas de negocios, sino servicios indispensables para la democracia. Deben preocuparse también por los resultados económicos, porque es necesario y obligado para ellas. De lo contrario, perderían independencia. Pero fallarían a su misión social se subordinan todo al afán de lucro o si se ignorara la neutralidad o la ética profesional.

De todos modos, el poder de los medios para configurar la opinión pública es tal que cualquier político no demócrata tratará de controlarlos directa o indirectamente. Incluso en los países democráticos se puede lograr en gran medida con medidas arbitrarias, presión directa o alianzas encubiertas con los magnates.

Los casos así abundan. Los medios honestos e independientes se ven amenazados de continuo, pero han dado grandes pasos contra la corrupción política y a favor de la democracia.

4. El control parlamentario

4.1. Diferencias entre parlamentarismo y presidencialismo

El control del parlamento sobre el ejecutivo no tiene por objetivo examinar la legalidad de los actos, sino asegurar que se actúe en consonancia con los deseos y expectativas del pueblo soberano.

El control parlamentario se ejerce de distinto modo en las democracias presidencialistas y en las parlamentarias. Sólo en éstas, el gobierno necesita la confianza del Parlamento para ser nombrado y para subsistir. El Parlamento verifica regularmente la actuación del Gobierno mediante preguntas e interpelaciones, y controla sus disposiciones con fuerza de ley. Y si no está de acuerdo con él, le retira su apoyo.

Pero en todas partes corresponde al Parlamento aprobar el presupuesto y controlar su ejecución. Además, está al tanto de lo que el Ejecutivo hace a través de comisiones. Estas comisiones tienen más poder como instrumento de control en los presidencialismos que en los parlamentarismos, porque en aquellos el parlamento no puede plantear preguntas ni interpelaciones.

Para supervisar los actos de la administración que afectan a los derechos e intereses de los ciudadanos existen en algunos países órganos como el ombusman.

El control parlamentario sobre la política exterior es más bien escaso. La intervención del Parlamento en causas penales contra el Ejecutivo es otra forma de control.

4.2. Controles peculiares del parlamentarismo

4.2.1. Nombramiento del gobierno

En los presidencialismos no hay gobiernos propiamente dichos, sino cabinets. Pero sus miembros se deben nombrar con la aprobación de la cámara alta.

En los parlamentarismos, el Jefe de Estado nombra al Jefe de Gobierno y, a propuesta de éste, a los ministros. El Parlamento no interviene directamente en los nombramientos. Pero la composición política del Parlamento condiciona esos nombramientos, para que el Gobierno pueda controlar el país.

Normalmente la confianza se otorga o deniega en una votación formal de investidura, que sigue a la presentación del programa de gobierno. Pero hay dos excepciones notables.

En R.U. el Gobierno de su Majestad es nombrado libremente por el Monarca. Pero de hecho, el Parlamento otorga o deniega su confianza al inicio de cada legislatura, cuando se someten a votación los asuntos centrales del programa político recogidos en discurso de apertura del Monarca.

En Francia tampoco hay votación formal de investidura, porque también el Jefe de Gobierno es nombrado por el Presidente. Pero el Primer Ministro compromete su responsabilidad política ante la Asamblea Nacional en cualquier asunto importante. No obstante, el Presidente puede disolver la Asamblea.

Las funciones de ministro y parlamentario no son incompatibles en R.U., donde hay que ser parlamentario para ser ministro. Algo similar ocurre en la mayoría de los países parlamentarios. Pero en otros países no es obligatorio que lo sean. Pero en Francia sí son cargos incompatibles.

4.2.2. Informes, preguntas e interpelaciones

Para que el parlamento ejerza debidamente su función controladora debe estar bien informado. Los informes, preguntas e interpelaciones son las mejores herramientas para lograrlo.

El Gobierno presenta al Parlamento una vez al año al menos informes en los que da cuenta de su actividad, incluso si no está obligado a hacerlo formalmente.

Los miembros del Parlamento plantean preguntas a los ministros. En los parlamentarismos es de uso común, incluso donde el Gobierno no es responsable ante el Parlamento. La reglamentación sobre estas preguntas es muy importante.

Las interpretaciones se diferencian de las preguntas en que fuerzan un debate general que desemboca en una votación. Las interpelaciones son poderosos instrumentos de control parlamentario, pues pueden provocar el planteamiento de mociones de censura y votos de confianza.

El R.U. es una referencia en cuanto a los controles. Las preguntas a los ministros deben presentarse por escrito, indicando el modo en que deben ser respondidas. Se reserva un tiempo cuatro días por semana para las preguntas orales planteadas con un día de antelación en la Cámara de los Comunes y dos en la Cámara de los Lorens. Las respuestas escritas se dan al cabo de una semana en los Comunes y dos en los Lorens. Las interpelaciones son casi desconocidas, pero el sistema funciona como si las hubiese: el speaker decide si se somete o no a debate. Las mociones de aplazamiento se asemejan a las interpelaciones, sirven para pedir que se abra hueco para debatir asuntos imprevistos, importantes y urgentes.

4.2.3. Censura parlamentaria

En los países parlamentarios, lo normal es que tanto los ministros como el Gobierno y los ministros sean normales ante el Parlamento. Pero son contados los casos en que los gobiernos caen por la retirada de confianza de la Cámara. Para aminorar los riesgos de inestabilidad, existen fórmulas que dificultan poner en juego la responsabilidad política a la ligera. En general se exige que sean graves y que afecten a la política general, los hechos por los que el Parlamento pueda pedir la dimisión de un ministro o plantear un voto de censura contra el Gobierno; y aquéllos a los que el jefe del Gobierno asocia una moción de confianza.

El voto de censura se sujeta a condiciones en cierto modo limitantes, como que lo planteen al menos el 10% de los miembros; que la votación se celebre tres días después; que el voto sea nominal y no secreto; que quienes lo propusieron no puedan volver a plantearlo hasta cierto tiempo después; o que, como ocurre en Alemania y España, al plantear el voto de censura haya que proponer al Parlamento el nombre de quien se haría cargo del Gobierno si el voto prosperara.

También cabe limitar la posible contundencia de la moción de confianza, como se hace Francia. Si se plantea, la confianza se entiende otorgada salvo que en las 24 horas siguientes a su presentación se promueva un voto de censura. Lo cual permite adoptar la ley a que se asocia la moción, sin que la Asamblea vote sobre ella.

Y cabe igualmente tanto la obligación como la posibilidad de dimitir, a los casos en que se apruebe un voto de censura o se deniegue expresamente la confianza pedida.

En el R.U. y en los parlamentarismos que siguen su modelo, el gobierno es en teoría autónomo, no es simple ejecutor subordinado al Parlamento. Por eso, el Gobierno no tiene obligación de dimitir en ningún caso. Pero lo normal es que dimita si constata que no cuenta con la confianza de la Cámara, pues sin ella no podría gobernar. Y si el Parlamento condena la acción de algún ministro, dimite por sí mismo o el jefe del Gobierno le fuerza a dimitir. Se solidariza con él sólo si considera infundada la condena o si la dimisión puede afectar gravemente a la política del Gobierno.

4.2.4. Control de las disposiciones legislativas del gobierno

En los parlamentarismos, el Gobierno tiene dificultades legislativas en determinados casos de extrema necesidad y urgencia (decretos-leyes), y cuando el Parlamento las delega en él. Pero en cada país difieren los fundamentos y regulación de estos instrumentos jurídicos.

En España, los decretos-leyes tienen el siguiente control. Nada más promulgarse, el Gobierno remite al Parlamento, que dispone de 30 días para derogarlos y expresar su voluntad en forma de ley o darles su beneplácito. En este caso, puede ratificarlos como decretos-leyes o decidir que se tramiten como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia. Los decretos-leyes son normas provisionales, que se consolidan luego, o que fenecen tras haber surtido efecto un tiempo. Sin embargo, el Gobierno utiliza hasta el abuso los decretos-leyes, porque es él el que valora la gravedad y urgencia de las circunstancias y porque cuenta con el respaldo mayoritario del Parlamento.

En el R.U., corresponde en plenitud al Parlamento las potestades de reforma constitucional, legislativa y reglamentaria. Por lo tanto, el Parlamento puede delegar en el Gobierno la función de legislar, siempre y sobre lo que estime conveniente, y decidir si las leyes dictadas por delegación requieren aprobación parlamentaria o si entran en vigor salvo que el Parlamento las derogue.

En Francia si el Gobierno lo estima necesario, puede pedir al Parlamento autorización para regular por ordenanzas materias del Legislativo.

En España, la delegación legislativa está prevista para dos supuestos: el desarrollo de leyes bases y la refundición de textos legales. Las disposiciones correspondientes se denominan decretos legislativos.

4.3. La aprobación del presupuesto

El primer derecho que adquirieron los parlamentarios fue el de aprobar o denegar al rey sus peticiones de impuestos. Con ese condicionamiento, tomaron el derecho a proponer leyes y luego a imponerlas y fiscalizar su ejecución. Al principio, el Parlamento se limitaba a aprobar las sumas globales; pero después, para afirmar su autoridad, el Parlamento impuso la determinación minuciosa de los créditos asignados a cada partida. Hoy día la complejidad de las tareas de gobierno ha provocado que se vuelva a los orígenes, incluye créditos globales para sectores enteros de actividad.

El Parlamento no interviene en la preparación de presupuestos. Pero en todas las democracias, su aprobación es condición indispensable para que el Gobierno pueda recaudar impuestos o reducir gastos y los impuestos. Como en los demás campos legislativos, la cámara de representación tiene más peso que la cámara alta.

El presupuesto es anual. En principio el Ejecutivo ha de presentarlo al Parlamento con antelación suficiente para que pueda examinarlo y aprobarlo antes del inicio de su vigencia. Si por algún motivo se retrasa, se pueden votar créditos parciales urgentes, prolongar la validez del presupuesto anterior o dejar las manos libres al Ejecutivo provisionalmente.

4.4. El control del gasto público

La aprobación del presupuesto no agota la intervención económica del Parlamento. El control del gasto público es su complemento esencial. Se puede llevar a cabo de distintas formas, pero casi nunca lo hace en exclusividad. Su importancia es tal que se somete también al control de órganos independientes.

Como el control parlamentario del gasto público es sobre todo técnico–rentable, los medios ordinarios resultan insuficientes o inadecuados. Eso potencia la importancia de las comisiones permanentes *ad hoc* y la necesidad de que se integren con especialistas y actúen con independencia. El control se lleva a cabo de modo continuo. Cuando el Ejecutivo pide una partida extraordinaria y se pide someter al parlamento la aprobación de cuentas al acabar el año fiscal, el Parlamento puede examinarla con más detalle.

En el R.U. se controla el gasto público entre una comisión de los Comunes especializada en finanzas, presidida por un miembro de la oposición, y el controlador nombrado por la Corona totalmente independiente al Ejecutivo. Éste presenta a los Comunes informes regulares. Cuando existen irregularidades la comisión puede examinar lo que quiera. Si lo pide la oposición, son sometidas al pleno.

4.5. Comisiones ordinarias y de investigación

Las comisiones ordinarias son una buena fuente de información sobre sus materias. Pero cuando no basta, el Parlamento crea comisiones de investigación para averiguaciones concretas.

En los presidencialismos, donde el Ejecutivo y el Legislativo están separados radicalmente, las comisiones de investigación cobran especial importancia. En EE.UU. en concreto, las comisiones de investigación son continuas e intensas. Tienen un poder enorme y lo utilizan. Pueden hacer comparecer a cuantas personas estimen conveniente.

En los parlamentarismos, donde el Parlamento formula continuamente preguntas al Ejecutivo, las comisiones de investigación tienen un uso más restringido y sujeto a limitaciones.

En Alemania, para establecerlas vale con que lo apruebe una cuarta parte del Bundestag. Pero es una excepción: normalmente pueden establecerse si la mayoría parlamentaria no se opone a ello. Que se haga o no depende del fair–play.

Otros factores determinantes de la eficacia de este instrumento son: quiénes solicitan su creación, los poderes efectivos que tiene, la naturaleza pública o secreta de su actividad

En Francia los funcionarios estatales no están obligados a comparecer ante las comisiones parlamentarias. En Italia no pueden hacerlo sin la autorización del Gobierno. En otros países, la orden de comparecencia necesita respaldo judicial

En España la propuesta de creación de comisiones ha de partir del Gobierno, de la mesa de la Cámara, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados; en el Senado, del Gobierno, o de 25 que no pertenezcan al mismo grupo. Pero la aprobación de propuesta puede ser bloqueada con facilidad por la mayoría gobernante. Por añadidura, los trabajos de las comisiones son secretos, lo que les priva de la eficacia que otorga la publicidad. La no comparecencia es un delito de desobediencia grave.

4.6. El control de los actos que afectan más directamente a los administrados

En un número creciente de países se han creado órganos especiales que, a instancia de los administrados, supervisan la acción de la administración en lo que afecta de modo directo a sus derechos e intereses. Suelen ser nombrados por el Parlamento, al que informan regularmente. No tienen capacidad sancionadora, pero la información que proporcionan puede ser objeto de debate. Su eficacia es más aparente que real.

El arquetipo es el ombudsman en Suecia y Dinamarca. En España existe el Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales. Vela los derechos reconocidos en el título primero de la Constitución.

4.7. El relativo descontrol de la política exterior

Aunque importante, la política exterior escapa al control parlamentario. De ordinario, sólo se inmiscuye para la ratificación de tratados internacionales, perceptiva en casi todos los países. El Parlamento no puede modificarlos, sólo aprobarlos o rechazarlos. Normalmente los aprueba, porque si no lo hiciese comprometería el prestigio del Ejecutivo. Además, su control no siempre alcanza a todos los tratados, y el Gobierno dispone de otras herramientas diplomáticas igualmente efectivas.

La excepción más notable se da en EE.UU. El Presidente no puede establecer tratados sin el consentimiento de dos tercios de los senadores presentes. Pero los executive agreements le permiten obviar este paso.

En España se exige aprobación previa de las Cortes para ciertos tratados; en los demás casos, el Gobierno se limita a informar. Si los tratados contienen estipulaciones anticonstitucionales, no puede firmarse sin reformarlos.

4.8. Intervención del parlamento en causas penales contra el ejecutivo

La función judicial del Parlamento sobre los miembros del Ejecutivo incurso en delitos tuvo gran importancia en el pasado, cuando no era posible someterlos al derecho común. En realidad, la responsabilidad penal de los ministros ante el Parlamento precedió y abrió paso a su responsabilidad política. En R.U., el Parlamento no tiene intervención alguna en este campo. En los demás países, su función se limita a tres modelos diferentes:

1. El Parlamento formula la acusación y los acusados son juzgados por tribunales penales ordinarios del más alto rango.
2. Corresponde al Parlamento tanto la acusación como el juicio.
3. Se crean tribunales parlamentarios de excepción.