

TEMA 5. LOS PARLAMENTOS.

La ausencia de Parlamento es muy rara. Aproximación en los Parlamentos democráticos **requisitos mínimos** (atributos):

- **Naturaleza asamblearia**. Son colegios integrados por un número bastante elevado de personas.

Es un organismo fundamentalmente no jerárquico porque todas las personas que acceden a él tienen la misma situación.

Tienen un número de miembros superior a cualquier otra institución del Estado.

- **Carácter permanente**. No están limitados a decisiones particulares sino que los Parlamentos pueden crear un flujo decisonal continuo y no depende de ninguna otra institución. Están al mismo nivel que cualquier otra institución del Estado.

El carácter permanente tiene que ver con su autonomía.

- **Pluralismo interno**. Es la base de la estructura del Parlamento ya que es una institución que por su propia naturaleza está obligada a recoger una pluralidad de voces.
- Los parlamentos están situados en la cima de los **procesos representativos** del Estado porque se basan en el vínculo que se establece entre ciudadanía política y el Estado.

Se ve más en los sistemas parlamentarios.

Definición mínima

El Parlamento es una asamblea representativa, permanente y pluralista.

La ausencia de cualquiera de estos elementos determinaría un cambio sustancial en la naturaleza de la institución.

El artículo políticamente más relevante es su carácter representativo. La representación política democrática es un sistema de relaciones entre gobernantes y ciudadanos caracterizado por un alto grado de articulación institucional.

A pesar de las voces que recuerdan que los Parlamentos han perdido importante no hay que olvidar:

- Que las elecciones políticas parlamentarias son siempre un acontecimiento de primer orden en los sistemas políticos.
- Que el Parlamento sigue siendo la mejor escuela de liderazgo político. En cualquier país la clase política nacional está compuesta predominantemente por personas con larga experiencia parlamentaria.
- Que la gran mayoría de las decisiones políticas de mayor relieve dentro de un sistema político deber obtener una sanción parlamentaria que no debe considerarse atribuida a priori.

Los parlamentos todavía son sedes obligadas de tomas de decisiones importantes.

Además en el Parlamento tiene lugar la reunión de dos fenómenos importantes:

- Es receptor de inputs representación de los intereses de la sociedad.
- Y productor de outputs se elaboran leyes que son soluciones a las demandas de la sociedad.

En la práctica hay variaciones en la configuración de los Parlamentos: MORFOLOGÍA:

Se dan dos rasgos:

- Articulación en una o dos cámaras.
- Cómo se aborda el proceso de decisiones en su interior.

1.- Articulación en una o dos cámaras.

Hace años (Yugoslavia de Tito cinco cámaras)

Monocameralismo La Cámara representa a la población. Representación individual.

Bicameralismo Una de las Cámaras representa a la población pero la segunda cámara generalmente lleva a cabo la representación territorial. Hay excepciones: la cámara de los Lores conserva formas de representación predemocráticas (privilegio).

Dentro del bicameralismo se pueden dar dos situaciones:

- Bicameralismo simétrico o real: las dos cámaras tienen el mismo peso teórico.
- Bicameralismo asimétrico: Una de las dos cámaras tiene mayor peso político que la otra. Generalmente está asociado a dos problemas:

Derivado de un problema de legitimidad.

Mala definición de la Cámara.

Los partidos políticos van a influir en el funcionamiento del Parlamento. Un Parlamento en el que las decisiones las toma la élite parlamentaria es muy distinto a aquel en el que las decisiones las toma el aparato del partido. En el primer caso la vida parlamentaria es mucho más rica.

2.- Cómo se aborda el proceso de decisiones en su interior.

Hay dos planos:

- *Cómo se organizan las relaciones mayoría-oposición.*

Hay que organizar internamente el trabajo para dejar claro que también hay una minoría que tienen que hablar.

Los Parlamentos han tenido que crear un complejo sistema de reglas y procedimientos para permitir la expresión ordenada de todas las voces. Este sistema no es igual en todos los Parlamentos.

- *Sistema de comisiones:*

Necesidad de trabajar en grupos más pequeños. Este sistema de comisiones hace que sea una realidad su existencia pero no en todos los Parlamentos se contemplan de la misma manera.

Se puede establecer un continuum entre un máximo de descentralización y un máximo de centralización. Esto

identifica comisiones vs. pleno.

Factores que aconsejan favorecer el trabajo en comisiones:

- Especialización funcional.
- Permanencia.
- En aquellos parlamentos muy dados al máximo de descentralización se observa que hay más puestos que repartir.

En contra de las comisiones:

Las comisiones operan con menos publicidad que los plenos y con procedimientos menos formales y sin presencia institucional de miembros del gobierno.

Se pueden construir dos tipos distintos de Parlamentos:

1.- Parlamento policéntrico.

Donde se suman todas las variables centrífugas de todas las dimensiones:

- Bicameral real.
- Parlamentos bien poco cohesionado o muchos partidos.
- Limitada relevancia del binomio gobierno-oposición.
- Sistema de comisiones fuerte.

2.- Parlamento adversativo.

Combina todas las variables centrípetas:

- Monocameral o bicameral asimétrico.
- Sistema bipartidista y/o partidos cohesionado y fuertes.
- Estrecha identificación entre gobierno y mayoría parlamentaria.
- Sistema de comisiones débil.

Ambos son tipos ideales. Se acercan a ellos:

Primer modelo Congreso de los EEUU

Segundo modelo Parlamento británico.

Al hablar de Parlamentos hay que hablar de la **oposición** ya que el Parlamento es el lugar más apropiado para ejercer la oposición. El ejercicio de la oposición parlamentaria no ha sido siempre así.

Gran Bretaña País con más larga tradición parlamentaria. Parlamento abierto desde hace más de 800 años. La oposición (voces discordantes) aparece vinculada a la quiebra del universo unitario de la política (final de la EM). La política va a suponer una pugna de intereses contrapuestos.

Durante los S. XIV y XV aparecen las críticas parlamentarias al Ejecutivo pero son muy pocas porque en ese momento estaba estipulado un castigo real sobre esas críticas (delitos de traición).

La situación varía en el S. XVII y el XVIII donde se da una politización de la sociedad. Al principio la oposición empieza a ser tolerada como un mal menor y se la tolera porque es mejor que las críticas se

manifiesten dentro del sistema. La oposición se sigue considerando deslealtad.

Cambio radical a partir de 1832. Primera gran reforma electoral y se amplía bastante el censo electoral (sufragio censitario). Esto da un giro a la escena política (partidos de cuadros). Primer momento en la historia de Gran Bretaña en que se produce un cambio del primer Ministro por un miembro de la oposición debido a las elecciones. Se descarga totalmente en halo de deslealtad y se pasa a hablar de leal oposición a su majestad.

Algunos autores (Lowell) sostienen este cambio en la óptica de la oposición es la mayor contribución de Gran Bretaña del S. XIX al arte de gobernar.

LA OPOSICIÓN

ESTADOS UNIDOS

Aquí enseguida aparece el problema de las mayorías y las minorías y la aceptación de la oposición política en el seno del Estado.

Etimológicamente viene de la voz latina *oppositio* estar en contra, delante, en frente de algo.

Es un concepto que se define en referencia a otro y desde una perspectiva negativa. Políticamente la oposición se define por aquella situación que está fuera del poder.

En nuestro lenguaje cotidiano lo utilizamos desde dos ópticas:

- **Oposición – Función** Actividad. En sentido objetivo. Es la actividad dirigida a controlar la actuación del gobierno condicionando e influyendo sobre su línea política desde una orientación programática diferente y con vistas a remplazar a ese gobierno por otro distinto. Es sinónimo de conflicto político. (Ej. votación en contra del gobierno en el Parlamento)
- **Oposición – Organización** Sentido subjetivo. Señalamos a determinados actores excluidos del poder político y representan intereses propios o valores diferentes de los sustentados por el gobierno. (Ej. PSOE).

Las dos acepciones las utilizamos comúnmente.

Hay que diferenciar entre minoría y oposición porque no es lo mismo. A veces una minoría en el Parlamento no es oposición. Ej. CiU no está en la oposición porque apoya al gobierno.

Naturaleza de la oposición en los Estados democráticos.

Hoy sabemos que la función de oposición es legítima y absolutamente necesaria. Es esencial e imprescindible.

La oposición – función es una garantía de la separación de poderes y es una garantía del Estado democrático de derecho.

Además es siempre un programa alternativo de gobierno como expresión del pluralismo social y político.

La oposición – función es una futura alternativa de gobierno.

Estas funciones no las vemos a veces demasiado claras porque no hace bien sus funciones. La oposición – función es una actividad compleja que se puede manifestar en todos los planos de las actuaciones parlamentaria.

La oposición tiene que tener un diseño objetivo de dirección política del gobierno. Lo que más se visualiza es

lo que hace respecto al control del ejecutivo. Pero no siempre su función es la que se ejerce frontalmente, sino que a veces está obligada a ejercer una función de consenso. Esta variación depende de cada sistema político.

Estatuto jurídico de la oposición.

En términos generales es el conjunto de facultades que los ordenamientos jurídicos reconocen formal o informalmente a las minorías que integran la oposición.

Desde el punto de vista de oposición – organización este estatuto se traduce en la exigencia de que los grupos parlamentarios minoritarios estén presentes en los distintos órganos parlamentarios.

Desde la perspectiva de oposición – función se traduce en las garantías que se reconocen a las minorías de reserva del tiempo, iniciativas para el trabajo parlamentario.

Estas garantías, tanto en función como en organización, lo que prevén es que tengan protagonismo en el procedimiento pero no en las resoluciones que se resuelven por mayoría.

Tipos de oposición democrática.

Enorme gama de tipologías.

Oposición en relación al régimen político. Nos encontramos:

- Oposición en el régimen.
- Oposición al régimen grupos que no están el parlamento.

SARTORI

- Oposición constitucional.
- Oposición inconstitucional.

KIRCHHEIMER

- Oposición leal.
- Oposición desleal.

Oposición en relación con su reconocimiento:

- Oposición legal.
- Oposición ilegal.
- Oposición formalizada.
- Oposición no formalizada.

Aludiendo al grado de institucionalización que la oposición alcanza dentro del régimen.

Oposición en relación con el sistema de partidos:

DAHL

- Competición Distintos actores, no había una línea única de oposición, los que la componen compiten entre si.

- Cooperación Competición pero en un momento determinado tienen que cooperar.
- Fusión Todos los grupos de oposición lo hacen juntos.

Oposición en el marco del conflicto.

- Oposición interorgánica Oposición normal, partidos políticos que no están en el gobierno.
- Oposición intraorgánica La pugna política enfrenta a diversos órganos estatales entre sí.

Ej. Históricamente la pugna secular entre Parlamento y Corona (Caso británico por ejemplo).

En la actualidad: Presidente de EE.UU tiene en frente un Congreso cuya mayoría es de otro partido.

Institucionalización de la oposición.

La oposición generalmente no se haya constitucionalmente reconocida como una institución específica, al contrario de lo que ha ocurrido con los partidos políticos. El grado de formalización jurídica es inferior a su significación política.

Hay muy pocas excepciones en las que la oposición está reconocida.

Constitución en el land de Baden mayo 1947. En su artículo 120 dice que los partidos de oposición deben sentirse corresponsables de la vida política y de la dirección del Estado.

Constitución de la ciudad – Estado de Hamburgo de 1971. El artículo 23 dice literalmente que la oposición es parte esencial de la democracia parlamentaria.

Constitución portuguesa de 1976. Artículo 117.2 dice: Se reconoce a las minorías el derecho de oposición democrática. Han desarrollado un estatuto del derecho de oposición de 1977. Esto es algo que no ocurre en ningún otro Estado.

Sin duda alguna el ejemplo principal es el **caso británico**, es la oposición más institucionalizada del mundo. Esta situación se ha visto favorecida por circunstancias históricas pero también por las políticas: sistema mayoritario, bipartidismo, relación conflictual entre gobierno y oposición.

Estas circunstancias han desarrollado un proceso de institucionalización muy alto. La Oposición está configurada como una gran contrapoder (Gobierno en la sombra). La Oposición se escribe con mayúscula.

La Oposición en Gran Bretaña identifica al partido no integrado en el gobierno y que tiene más escaños en la Cámara de los Comunes.

Wilding y Laundry

La Oposición es el partido en la Cámara que de momento está en minoría, organizado unitariamente y oficialmente reconocido que ha tenido experiencia de gobierno y está preparado para formar un ejecutivo con su líder como Primer Ministro cuando el gabinete existente pierda la confianza del país.

Pueden existir otras minorías pero no son la Oposición.

La Oposición tiene un título: La Leal Oposición su Majestad.

La fórmula de la Oposición británica es criticar todo y no proponer nada.

Es un tipo de oposición que no se puede trasladar a otros lugares.

En cada periodo de sesiones se asignan 20 días para tratar asuntos de la oposición, de los que 17 están a disposición de la Oposición y los otros tres para el resto de la oposición.

En el supuesto caso en el que no se supiera después de unas elecciones quien era el líder de la Oposición lo designaría el Spiker de la Cámara.

EJECUTIVO

MONOCRÁTICO: Ejecutivo que presentaría una estructura de dos niveles:

- Superior claramente Jefe del ejecutivo. Presidente o Primer Ministro.
- Inferior Resto de los componentes del ejecutivo subordinados a él.

Dentro de esta estructura podemos poner dos ejemplos:

- Presidencial: Pte Jefe del ejecutivo. Además jefe del Estado.

Y en EEUU lo que llamamos Ministros se llaman Secretarios. Esta denominación implica una mayor subordinación.

- Gobierno de Gabinete Caso británico. La fuerza del Primer Ministro, no necesita sesión de investidura, se convierte en Primer Ministro en cuanto se conocen los resultados electorales.

EJECUTIVO COLEGIADO: Un único nivel. Los componentes esenciales son el Jefe del Gobierno y los Ministros. Se aprecia quien es el Primer Ministro y quienes los Ministros. Para dejarlo más claro vamos a recurrir a la división de Sartori:

- *Primero por encima de sus desiguales.*

Caso británico (a caballo entre los dos tipos). Jefe del Ejecutivo que es a la vez jefe del partido. Muy difícilmente puede ser destituido por un voto de censura en el Parlamento y designa y cambia a los Ministros a su antojo, amplio margen de maniobra.

- *Primero entre desiguales.*

Modelo de Canciller alemán (parecido al caso español). Primer Ministro que puede ser pero puede no ser líder del partido. No se le puede destituir fácilmente con un voto de censura del Parlamento. Se espera de él que permanezca en el cargo aunque los Ministros caigan.

Primero entre desiguales porque el puede destituir pero no a la inversa.

- *Primero entre iguales (primus inter pares).*

Primer Ministro que lo más seguro que no sea líder del partido. Cae cuando cae su gabinete. Generalmente en los gabinetes que compone está obligado a poner Ministros que le son impuestos sobre fuera. Tiene poco control sobre el grupo.

Ej. Primer Ministro Italiano.

