

# Ideologías, instituciones y sistemas político-sociales europeos\*

Por PABLO LUCAS VERDU  
Universidad de Santiago  
de Compostela

I) *Significado de este trabajo.*—En los últimos quince años ha aparecido una abundante y espléndida producción bibliográfica sobre las instituciones y sistemas políticosociales europeos. Esta rica aportación tiene para nosotros doble interés: en primer lugar, porque arranca de comunes bases ideológicas, sin perjuicio de la variedad de puntos de vista metódicos; además, porque implica la conciencia común de caminar hacia una misma meta: el establecimiento de un *derecho político europeo*.

Recientemente, se ha manifestado esta tendencia en la creación y consolidación de las instituciones supranacionales europeas.

Los derechos fundamentales de las naciones de Europa occidental aceptan ciertos principios ideológicos cuya concreción y articulación institucional varía según los sistemas adoptados. Igualmente, las bases económicasociales que los sustentan son iguales. Sólo se dan supervivencias autoritarias en algunos países del Occidente europeo, cuya falta de sincronización política, económica y diplomática no vamos ahora a estimar.

Aunque las ideologías, instituciones y sistemas políticosociales del Occidente europeo son suficientemente conocidos en estos países, parece, sin embargo, útil describirlos para que sirva de adoctrinamiento a los ciudadanos de los países que no los conocen, y para confirmar, a todos, la orientación europea, políticamente unificadora, que hace poco se ha emprendido.

\* En este escrito he tenido en cuenta las principales obras de la literatura constitucional europea (BISCARETTI DI RUFFIA, DUVERGER, BARILE, BURDEAU, LOEWENSTEIN,

VIRGA...), también me he servido de ideas expuestas en otros trabajos míos que he sintetizado.

II) *La ideología política europea.* — Entendemos por *ideología política*: un conjunto de ideas, convicciones, e incluso sentimientos, que se refieren a la organización y ejercicio del poder político en una estructura social históricamente determinada. En este sentido puede hablarse de una *ideología política europea* en la medida que Europa es una idea organizadora de una estructura social que se va configurando mediante las instituciones económicas, técnicas y políticas que han cristalizado o van a cristalizar. Hay, pues, una ideología política europea, compartida concretamente por cada una de las naciones europeas, que se realiza mediante sus correspondientes sistemas institucionales, los cuales tienen ciertas semejanzas. Existen unos principios ideológicos característicos de la ideología política europea. Son estos:

—*principio de autogobierno*: exige la identidad, lo más perfecta posible, entre gobernantes y gobernados. Dado que ésta es prácticamente imposible en las grandes comunidades políticas actuales, salvo casos excepcionales (referéndum, iniciativa popular legislativa, *recall*...), es menester que se reconozca el

—*principio de representación*: hay que confiar el ejercicio de las funciones públicas, durante breve tiempo, a un número limitado de ciudadanos capaces que son elegidos mediante sufragio universal, libre, igual y secreto. Puesto que es imposible lograr siempre la unanimidad, es racional que se mantenga el

—*principio de mayoría*, como criterio de decisión, si bien es menester respetar los *derechos de la minoría* mediante el reconocimiento institucional de la libertad de prensa, el derecho de asociarse libremente en partidos políticos, el ejercicio libre de la crítica y fiscalización política parlamentaria y extraparlamentaria, dentro de los límites de la Constitución y de las leyes. Además, el funcionamiento de los respectivos sistemas permite que la minoría actual se convierta, legalmente, en el futuro, en mayoría. Así se da una *fluidez democrática* que consiste en la renovación necesaria y conveniente de la clase gobernante (alternancia en el poder). El principio anterior funciona de acuerdo con los

—*principios de igualdad y libertad*, en la medida que se den las mismas oportunidades económicas, sociales y políticas para todos, respetando las libertades ajenas y sancionándose a quienes abusen de ellas o intenten monopolizarlas. Para evitar amenazas a la libertad y encuadrar el poder político dentro de un orden legal (Estado de Derecho) se proclama el

—*principio de la pluralidad de los órganos constitucionales*, a los que se atribuyen funciones distintas. Existe un *Parlamento* electivo, generalmente bicameral, que fiscaliza la determinación de la orientación política general, adoptada por el *Ejecutivo* y se asegura la existencia y funcionamiento de unos *Tribunales*

independientes. La colaboración entre estos órganos, sus controles recíprocos y la fijación de las responsabilidades correspondientes, producen los diferentes sistemas de gobierno. Las relaciones entre el *Estado* y la *Sociedad* no deben concebirse como un recíproco desconocimiento, según el liberalismo clásico, actualmente superado, ni identificándose opresoramente como sostiene el totalitarismo. Por tanto, se mantiene el

—*principio del pluralismo social*, que permite el reconocimiento de los grupos intermedios (asociaciones de todo tipo, partidos políticos, sindicatos libres) que actúen conforme al orden legal fundamental y ordinario. Igualmente, en virtud de este principio, se admite una amplia descentralización *administrativa, regional y federal*.

El libre desarrollo de la persona humana, dentro de una seguridad jurídica, para todos, consagra el

—*principio de una tutela eficaz de los derechos públicos subjetivos* (que se han ampliado últimamente al campo económicosocial) mediante los recursos administrativos y extraordinarios que invalidan los actos administrativos y legislativos que lesionan los derechos subjetivos, e intereses legítimos, amparados en la Constitución y en las leyes.

El nivel económicosocial alcanzado por los países occidentales europeos, gracias a los desarrollos de sus respectivas políticas y a la efectiva cooperación a través de las instituciones supranacionales comunes, permite proclamar el

—*principio del Estado social de Derecho*, en virtud del cual, las correspondientes políticas nacionales persiguen el *desarrollo económico* y el *progreso social* dentro del respeto a los anteriores principios democráticos tal y como están consagrados en el *Estatuto del Consejo de Europa*, en la *Convención Europea de los Derechos Humanos* y de los *Derechos Económico-Sociales* y en la *Carta Social Europea*.

Todos estos principios están íntimamente interrelacionados, de manera que no puede admitirse o negarse uno sólo de ellos sin aceptar o rechazar los demás. Son *principios racionales* que la inteligencia cívica del hombre medio admite sin dificultades, aunque el fanatismo dogmático irracionalista de los extremismos de izquierda y derecha los rechace. Son *principios humanos*, porque merced a ellos puede, fácilmente, progresar la persona humana dentro de una perspectiva ética. Son *principios prácticos*, porque contienen, como se desprende de su contenido, estructuras organizadas y dinamizadas del poder político. Por esta razón, tales principios ideológicos no son meras doctrinas abstractas, o afirmaciones teóricas, sino postulados que directamente se refieren a la organización y ejercicio del poder político. Esto los diferencia de las creencias totalitarias, artículos de una fe temporal, cuya realización prác-

tica es penosa, exige una adhesión irracional e impide el libre despliegue de la persona humana.

III) *Instituciones políticas europeas.* — Entendemos por *institución política*: toda entidad jurídicosocial que asegura, permanentemente, la realización del proceso de orientación política. Es evidente que existen instituciones políticas en el seno de cada una de las naciones europeas, las cuales aseguran la realización de sus particulares orientaciones políticas que, en general, coinciden en promover la unificación de Europa. La fundación de las diversas instituciones europeas supranacionales lo corrobora.

Las instituciones políticas europeas, nacionales y supranacionales, participan, sin perjuicio de sus peculiaridades, de la común política europea.

Es cierto que cada país ha aportado al acervo de las instituciones políticas sus propios genio e inventiva. Así tenemos el bicameralismo y sistema parlamentario británicos; la reglamentación y jurisprudencia francesas de las libertades públicas; la racionalización del parlamentarismo (recientemente con el voto constructivo de censura) y los Tribunales constitucionales en Alemania occidental; las viejas monarquías escandinavas y del norte de Europa compatibles con la democracia, la estabilidad política, el multipartidismo, el desarrollo económico y el progreso social; el regionalismo, el poder legislativo de las Comisiones y el restablecimiento democrático en Italia.

Lo importante estriba en comprobar que estas instituciones políticas europeas coinciden en:

—*limitar los poderes públicos dentro de un orden jurídico que permite su funcionamiento armónico, frenando sus abusos.*

—*fortificar adecuadamente la función gubernamental evitando las crisis innecesarias mediante la estabilización del Ejecutivo que no excluye su conveniente fiscalización política.*

—*crear un clima amplio de confianza y adhesión a tales instituciones, en la medida que su funcionamiento contribuye a la garantía de la libertad y al desarrollo de la persona humana.*

IV) *Sistemas políticosociales.* — Las instituciones políticas no funcionan aisladamente, sin conexión entre ellas. *Toda institución opera dentro de un cuadro institucional.*

Las instituciones conservan entre sí recíprocas relaciones que originan el cuadro institucional. Unas instituciones políticas sirven de base a otras; así, por ejemplo, la Corona, en las monarquías hereditarias, está conexas con la dinastía, o bien mantienen contactos unas con otras (controles primarios y secundarios) que configuran, finalmente, otras instituciones. El Parlamento y el Gabinete se relacionan entre sí mediante contactos recíprocos, originando el sistema parlamentario. Sin embargo, estos casos son aspectos parciales del cuadro institucional político, que, en realidad, es mucho más vasto y complejo. Todo cuadro institucional político está

compuesto de instituciones del Estado-sujeto y del Estado-comunidad, de instituciones-personas, instituciones-ideas e instituciones-cosa. Entran también dentro de este cuadro las infraestructuras sociales que fundamentan las instituciones, los usos y convenciones constitucionales que lubrican los órganos fundamentales para aligerar su funcionamiento. Así, el cuadro político institucional adquiere no sólo una nueva configuración estática, estructuralmente fija, sino sentido dinámico, funcional, ya que los controles que los órganos de una institución ejercen sobre los órganos de otra institución y la efectividad de las responsabilidades exigidas por los órganos de una institución a los de otra, han de concebirse funcionalmente, es decir, considerando que tales instituciones operan un trabajo conjuntado, una auténtica integración funcional del Estado.

En realidad no hay institución política desencajada del marco institucional correspondiente; se dan siempre instituciones, esto es, interrelación entre ellas, originando el cuadro político institucional. El concepto aislado de institución política es, en el fondo, un símbolo verbal que aísla, en el plano del puro concepto, con móviles didácticos, los ingredientes esenciales de la misma. La institución cobra vida, funciona realmente dentro del cuadro político institucional.

La interconexión e interfuncionalidad de las instituciones políticas características del cuadro institucional, se refuerzan con la acción de usos y convenciones constitucionales que modulan determinados derechos y facultades; así, por ejemplo, el sistema parlamentario en Inglaterra opera no sólo mediante el diálogo Parlamento-Gabinete, sino también teniendo en cuenta la facultad de disolución de la Cámara de los Comunes, la influencia de la opinión pública, el bipartidismo, la moral política anglosajona, el sistema electoral, etc. Por otra parte, aunque las instituciones políticas se sostengan en el plano institucional, éste en su totalidad está relacionado con el cuadro económico, moral y religioso en la medida que éstos influyen poderosamente en la convivencia. Hay instituciones políticas características del capitalismo, del mercado libre, de la industrialización, de la economía dirigida, de la planificación y del *welfare State*. Hay instituciones políticas completamente secularizadas; otras tuvieron íntima relación o manifiestan tendencias claras a relacionarse con criterios y afirmaciones eclesiásticas, como ocurre con las instituciones políticas de las monarquías tradicionales. No es menester insistir en la estrecha dependencia, y hasta identificación, de la realidad política y religiosa en algunos países orientales. En estos últimos casos, el cuadro institucional realiza un verdadero desdoblamiento funcional en la medida que las mismas instituciones actúan para satisfacer necesidades tanto políticas como religiosas. En el mundo altamente industrializado en que vivimos es menester conocer bien el cuadro institucional económico, imbricado en el político para sorprender adecuadamente el sentido y funcionamiento de las instituciones políticas. En los países en los cuales existe débil conciencia cívica puede ocurrir que las instituciones eclesiásticas y las instituciones menores suplan el deficiente funcionamiento de las políticas. Son países casi sin Estado, posiblemente con fuertes energías sociales, pero cuyos ciudadanos, por varias razones, prefieren moverse y arreglar sus

problemas dentro de las estructuras familiares, amistosas, vecinales y eclesiásticas. En estos casos, las instituciones políticas existen —configuradas en los textos legales—, pero desarraigadas del medio social. Por lo tanto, la conciencia del Estado, la conciencia de la convivencia política, es el convencimiento de que las instituciones políticas vigentes funcionan efectivamente y sirven para la realización de un auténtico proceso de orientación política. En resumen, se trata de la conciencia de que existe y funciona un cuadro político institucional.

El engarce de las instituciones políticas, y, por ende, de sus órganos correspondientes, se produce tanto en el plano estático, estructural, como en el dinámico o funcional. En este sentido hay una interrelación entre las instituciones y órganos correspondientes a cada Poder (conexión entre las instituciones legislativas, entre las del Poder Ejecutivo y las del Judicial), así como existen conexiones funcionales entre las instituciones propias de uno de los poderes y las de los otros. Estas últimas interdependencias funcionales, necesarias para la impulsión de la orientación política, dan lugar a los *sistemas* de gobierno. Entiendo por *sistema de gobierno*: *el desarrollo del proceso de orientación política mediante el funcionamiento de los controles y responsabilidades ejercidas por el conjunto de órganos constitucionales*. Estos controles ejercidos por los órganos de las instituciones propias de cada Poder, en este caso primordialmente, del Legislativo y del Ejecutivo, pueden ser *primarios* cuando se refieren a la designación o revocación de las personas titulares de aquéllos; *órganos secundarios* cuando se refieren a los actos jurídicos concretos (elección, disolución, sanción, veto, moción de censura, etc.) La *responsabilidad* es el anverso de todo control constitucional. El titular de un órgano debe gozar de la confianza del que ejerce el control y darle cuenta de su obra, sometiéndose a las posibles sanciones en caso de desviación. El sistema de gobierno se caracteriza porque la pluralidad de órganos constitucionales se conecta mediante los controles y responsabilidades constitucionales que garantizan la identidad y coherencia de la orientación política. El sistema de gobierno es, pues, una estructura del dinamismo político, porque cuando se moviliza un control primario o secundario, cuando se pone en juego una responsabilidad constitucional, el poder político libera energías suficientes para que se desarrolle el proceso de orientación política.

Los límites de este trabajo no permiten la exposición de los sistemas de gobierno existentes en cada una de las naciones de Europa occidental (sistema de gabinete británico, monarquías parlamentarias escandinavas y del Benelux; repúblicas parlamentarias; Italia, Alemania federal, así como el Presidencialismo parlamentario de la V República francesa). Tampoco nos referiremos a las bases sociales que pueden relativizar la aplicación y funcionamiento de tales sistemas.

Lo que interesa subrayar es que existe un

—*funcionamiento efectivo* de los controles primarios y secundarios y de las responsabilidades constitucionales, en cada uno de estos países, para lo que contribuyen la acción de las diferentes

—*fuerzas políticas* y el clima general de libertad (elecciones, prensa, partidos y sindicatos libres). Se intenta en cada uno de estos países superar el *Constitucionalismo nominal*. Además, pese a los cambios ocurridos en Francia a consecuencia del abuso de los poderes de la Asamblea Nacional, de la IV República y de la excesiva proliferación de partidos, hay en estos países cierta

—*estabilidad de las estructuras políticas*, las cuales han resistido las transformaciones económicosociales de nuestro tiempo, la amenaza comunista y el fin de la época colonialista. Tal estabilidad favorece el proceso unificador político europeo. Por ello, los ciudadanos de las diferentes naciones europeas se sienten cada vez más conscientes de su europeidad, ya que el real funcionamiento de sus instituciones políticas, semejantes a pesar de sus diferencias, y su común ideología política democrática, las acerca. Puesto que los actuales

—*sistemas e instituciones políticas* de los países europeos conservan perfecta consonancia con la ideología política democrática y con la meta próxima de la unificación política de Europa.

Conviene no olvidar que los sistemas políticos europeos están firmemente asentados en estructuras económicosociales generalmente compartidas. En la Europa occidental libre se mantienen los principios del *Estado social de Derecho*, que reconoce los derechos y deberes del trabajo, la justa redistribución de la renta nacional, conforme a una regulación del desarrollo económico que sea compatible con el progreso y justicia sociales. Estos postulados se imponen y aceptan dentro de un orden jurídico democrático libremente establecido, aunque a veces pueden surgir tensiones, que a la postre se superan, entre el orden normativo y la estructura social correspondiente.

V) *Las fuerzas políticosociales europeas*. — A nuestro juicio, *fuerza política es: toda formación social que intenta establecer, mantener o transformar el orden jurídico fundamental relativo a la organización y ejercicio del poder político según una interpretación ideológica de la sociedad*.

Los estudios recientes de Ciencia política y Derecho constitucional han subrayado la importancia que tienen las fuerzas políticas en la configuración y funcionamiento del Estado contemporáneo.

La dinámica de los sistemas políticosociales europeos es incomprensible si no se presta debida atención a las fuerzas políticas (partidos políticos y grupos de presión). La inserción de los partidos y la acción de los grupos de presión en las estructuras e instituciones políticas (elecciones, representación política, Parlamento, trabajo parlamentario) califica, modifica, subvierte o suple su alcance y funcionamiento. Las democracias actuales operan de modo diferente, según se dé dentro de ellas un bipartidismo, tripartidismo o multipartidismo, los cuales dependen de los sistemas electorales que se adopten (sistema mayoritario o representación proporcional; colegios uninominales o plurinominales), de la diferente es-

traticación social, de la homogeneidad o no, religiosa y de la falta de criterios políticos mínimos unánimemente compartidos.

Es evidente que la estabilidad política de un sistema y de un régimen políticos está poderosamente condicionada por la integración o desintegración del sistema de los partidos políticos.

Ahora bien, pese a los criterios autoritarios esgrimidos, en algunos países europeos, contra el sistema de fuerzas políticas europeas, conviene observar lo siguiente:

—*mediante el sistema europeo de las fuerzas políticas se posibilita una conciencia clara de los problemas políticos, ya que los partidos esgrimen libremente sus pros y contras y los grupos de presión son conocidos y su actuación es notoria, frente al sigilo (disciplina del arcana) y a la verdad oficial (que no es real) mantenidos en los Estados totalitarios.*

—*en Europa se ha experimentado la renovación del liberalismo; la responsabilización del socialismo en una actuación democrática y la posición ponderada del democristianismo.*

—*a estas fuerzas políticas más notorias (que no excluyen la existencia de otras democráticas), se deben los recientes esfuerzos, coronados por el éxito, en pos de la unificación europea.*

VI) *La organización de las libertades públicas en Europa.*—Tras la opresión totalitaria que sufrieron los países europeos continentales de Occidente, se ha producido un espléndido renacimiento de las libertades fundamentales compatibles con las actuales metas de la política económica y social, aunque a veces hayan experimentado explicables, pero transitorios recortes. Estas libertades han sido, y son, ampliamente protegidas por garantías jurídico-procesales, recursos administrativos y constitucionales cuya descripción omitimos.

El contenido y espíritu de estas libertades está de acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 10 de diciembre de 1948 y con la Convención Europea de Derechos Humanos de Roma de 4 de noviembre de 1950. Conviene insistir que el reconocimiento y aplicación práctica de tales derechos es condición *sine qua non* de auténtica europeidad. Además interesa señalar lo que sigue para la adecuada comprensión de las libertades públicas europeas:!

—*las libertades públicas forman un sistema, todas ellas están íntimamente entrelazadas; no se puede reconocer o negar una de ellas; sin reconocer o negar, todas las demás.*

—*las libertades públicas son complementarias de las correspondientes estructuras económicasociales. No hay libertad económica, derecho y libertad de Trabajo, seguridad social, etc. sin una ordenación y una política económicasocial que las sostenga.*

—*el mantenimiento y desarrollo de las libertades públicas son rasgo inequívoco de europeidad —como dijimos— y, por tanto,*



han de extenderse y aplicarse en todo el ámbito europeo occidental.

—*las libertades públicas no consienten monopolio.* No hay libertad para los que abusen de ella ni para sus enemigos.

VII) *La ética política de la democracia europea.*—Frente a las falsas críticas de los detractores de la democracia europea que la acusan de agnosticismo, relativismo, debilidad ideológica e institucional, hay que afirmar la indudable existencia de una moral política europea que se desprende de sus bases ideológicas y opera a través de sus instituciones. Otra objeción más extendida es la que reconoce el valor de estas instituciones y prácticas, pero las considera imposibles de implantar en determinados países, por razón de la falta de cultura cívica, atraso económico y social. El valor de esta observación se reduce a la oportunidad y ritmo de implantación de tales instituciones y prácticas, pero no a su establecimiento. El aprendizaje de la democracia exige un *mínimum* inicial de democracia: el uso adecuado de la libertad.

Es evidente que una ética política, al nivel de la dignidad humana, se da cuando existen:;

—elecciones libres con periodicidad;

—respeto de las opiniones ajenas, que pueden expresarse dentro de un orden legal;

—amplia participación de los ciudadanos en las funciones públicas e interés de los mismos en el estable funcionamiento y perfeccionamiento de las instituciones.

Ahora bien; para que se produzcan esas consecuencias provechosas es menester que operen en la sociedad hábitos y usos sociales cívicos, fuertemente enraizados, los cuales son los que vigorizan y flexibilizan a las instituciones y engranajes del Estado. Pero también no es menos evidente que sólo es posible crear hábitos y usos cívicos duraderos cuando perdure, sin perjuicio de su oportuna y ponderada modificación futura, un mismo sistema políticosocial que sirva de punto final de referencia al consensus social de los ciudadanos.

VIII) *Conclusión.* — El objeto de este trabajo no ha consistido en trazar una síntesis del derecho constitucional europeo comparado, ni en una precipitada crónica de ciertos hechos políticos relevantes. Nuestro interés ha apuntado a captar el sentido de las ideologías, instituciones y sistemas políticosociales europeos en un momento histórico que parece caracterizarse por el declinar del Estado, como única y definitiva estructura de la convivencia política occidental, por un renacimiento de la democracia militante, frente a los extremismos de derecha e izquierda, régimen político que es una realidad consolidada en la mayor parte de la Europa occidental y que para muchos millones de europeos sovietizados, y algunos de Occidente, constituye una auténtica y acaso no lejana esperanza.