

UN PRECURSOR DE LA CRÍTICA DEL FENÓMENO PARTIDOCRÁTICO: MARCO MINGHETTI, SU EXAMEN DE ESTA CUESTIÓN Y EL DESTINO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL SIGLO XXI

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Verdú *

I. ¿EN QUÉ MEDIDA CUADRA EL EXAMEN DE LAS IDEAS DE MINGHETTI CON EL TEMA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA TRANSICIÓN AL SIGLO XXI?

I.1. Personalidad y obras de Marco Minghetti

a) El boloñés Marco Minghetti (1818-1886) fue ministro del Pontífice Pío IX y luego de Cavour. Ilustre parlamentario; representante de la derecha liberal. Según Bruno Brunello¹, sus escritos reflejan las vicisitudes de la tradición liberal de su tiempo. Son importantes por su documentación histórica; imprescindibles para comprender el período histórico que le tocó vivir.

El político italiano Giuseppe Saragat, prologuista de su importante ensayo sobre los partidos políticos² afirmó que el verdadero interés de esta obra estriba en

* Sesión del día 1 de febrero de 2000.

¹ BRUNO BRUNELLO, *Il pensiero politico italiano. Del Ronagnosi al Croce*, Cesare Zuffi, Bologna, 1919 pág. 192.

² MARCO MINGHETTI, *Il partiti politici e l'ingerenza loro nella Giustizia e nell'amministrazione. Prefazioni di Giuseppe Saragat*, Atlántica Editrice, Roma, 1944, pág. VII.

Para la bibliografía sobre los partidos en tiempos de Minghetti Cfr. CARLO MORANDI, *Il partiti politici nella storia d'Italia*, 2.ª ed., Le Monnier, Firenze, 1948, págs. 115-116.

el problema que plantea la realidad política del siglo xx: la antinomia entre la existencia de los partidos necesaria para la libertad y la tendencia totalitaria de los partidos destructores de aquélla. Es una cuestión en las democracias modernas más acuciante aún hoy que en los Estados constitucionales y parlamentarios de finales del siglo xix.

Entre los escritos de nuestro autor figuran los que más me han interesado para el propósito de mi trabajo. Son estos: el antes mencionado sobre los partidos políticos y, además, su estudio «Della economia publica e delle sue atinenze colla morale e col diritto»³, «Stato e Chiesa»⁴.

En la última de estas obras Minghetti se manifestó como un experto economista preocupado, en su misión ministerial, en equilibrar en el plazo de cuatro años, los gastos e ingresos del presupuesto ordinario (no del extraordinario) con tal de que no irrumpieran sucesos imprevistos que trastornaran sus cálculos⁵.

En cuanto a las relaciones entre la Iglesia y el Estado el político boloñés siguió la fórmula de Cavour: *libera Chiesa in libero Stato*. Frente a la posición adoptada por algunos que sostuvieron la sustitución de la religión por la ciencia, nuestro autor sostuvo que la religión es un hecho originario del espíritu humano de modo que es necesaria e insustituible⁶.

No hay que olvidar otros escritos suyos sobre Economía, por ejemplo: *Della Economia publica e delle sue atinenze colla morale e col diritto*, Firenze successori, Le Monnier, 1881. En esta obra señala cómo para Adam Smith la Economía y la Moral eran dos ciencias afines (pág. 34). Otra obra suya que revela su tacto político es Estado e Iglesia (revisión castellana de Ramón Valdeocidas, Licenciado en Derecho. Precedida de un prólogo de Vicente Romero Girón, Madrid, Imprenta de la Sociedad Tipográfica, calle de la Flor Alta, núm. 1, Madrid, 1978).

³ Edición Le Monnier Firenze. La primera edición es de 1878.

⁴ Stato, Milano, 1878

⁵ Cfr. E. MASI, «La consumación de la Unidad de Italia», en *Historia del mundo en la edad moderna*, dirigida por EDUARDO IBARRA Y RODRÍGUEZ, tomo XX; *El desenvolvimiento de la nacionalidades*, Casa Editorial Sopena, Barcelona, 1914, pág. 254. Masi califica a Minghetti como una «de las inteligencias más amplias y uno de los espíritus más desinteresados...» aunque careció del rigor necesario para sobreponerse a las profundas antipatías originadas por la intolerancia y el exclusivismo sistemático. Se refiere a los miembros que le acompañaron en el Gobierno que presidió; págs. 250-251.

⁶ Cfr. las páginas que dedica a este asunto BRUNELLO, *ob. cit.*, págs 195-196. Cfr. además, lo que escribió GUIDO DE RUGGIERO, *Historia del liberalismo europeo*, trad. de G. P. Posada, Ediciones Pegaso, Madrid, 1944, págs. 328-330; Ruggiero consideró a Minghetti y a Spaventa autores liberales conservadores que se apoyaron en su programa de la justicia en la administración y en la limitación de la injerencia de los partidos políticos en aquélla. Fueron, además en lo más íntimo progresistas y siguieron con fervorosa esperanza la corriente democrática.

b) La ideología y cultura política de nuestro autor se desprende de los autores que menciona, de la época en que vivió y de las tendencias políticas que le influyeron. Como advierte Saragat⁷ su pensamiento político es *sincrético*. La lectura de sus principales escritos manifiesta su admiración por la descentralización británica, el individualismo norteamericano, el jurisdiccionalismo alemán se funden en una síntesis adecuada a las exigencias de la Italia de Depretis.

Saragat lo estudia desde la perspectiva del siglo xx. Ahora bien, esto no mengua la admiración por el autor que prologa, pero me parece discutible en la medida que traslada a la circunstancia histórica minghetiana: reciente consecución de la unidad italiana; búsqueda afanosa por encontrar recursos que corrijan los errores y defectos de la justicia y de la política que le toco vivir, ideas del siglo recientemente pasado.

Además, lo que aquí importa es subrayar su anticipación, como veremos, de abusos partidocráticos y sus posibles remedios.

c) En cuanto patriota italiano, influido por el impacto del *Risorgimento*, Minghetti apoya sus reflexiones admirando a los clásicos, por ejemplo, Cicerón y luego Aquíavelo —recordemos el inflamado final de su obra principal exhortando a los italianos a librarse de los bárbaros que ocupan Italia— a Guicciardini y ya en el siglo xix a Vincenzo Gioberti; Cesare Balbo (1753-1853)⁸.

Entre los clásicos franceses de la Ilustración a Montesquieu y Voltaire al constitucionalista y novelista Benjamín Constant.

Entre los autores británicos: Adam Smith, Burke y Macaulay y entre los de cultura germana a Gneist, Burckhardt, Rohmer, Bluntschli y Treitsche⁹.

Por último, menciona a los franceses de su tiempo a Comte y Laveleye, sin olvidar a sus compatriotas Rosmini, Pellegrino Rossi, Lombroso y Arcoleo.

⁷ SARAGAT, *ob. cit.*, pág. VI.

⁸ Cfr. sobre estos GAETANO MOSCA, *Historia de las doctrinas políticas* (trad. Luis Legaz y Lacambra), Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1941, págs. 203 y sigs., y BRUNELLO, *ob. cit.*, págs. 73 y sigs.; 99 y sigs.

⁹ No es menester añadir que estas referencias contribuyen a comprender mejor el desarrollo del político italiano. Parece claro que una personalidad política importante, como político reflexivo, encontró en la lectura y meditación de esas obras no sólo el descanso en su actividad de hombre de Estado, además de ayuda para perfilar su posición política dentro de la derecha italiana con matices de progreso social.

A estos autores hay que añadir otros citados en varias de sus obras. Conviene aclarar que estas referencias no son resultado de una simple mención porque se ajustan y a veces matizan el hilo de su argumentación ¹⁰.

d) Hay que aclarar que la cultura de nuestro autor no consiste en una postura erudita. Estriba en una consideración de los personajes históricos cuyas observaciones recoge meditándolas primero para luego servirse de ellas como apoyo de sus reflexiones.

Es un rasgo común de los autores del *Risorgimento* la invocación de la historia utilizada como instrumento para cimentar el sentimiento patriota italiano cuya finalidad fue la Unidad de Italia. De este modo su experiencia política, sus conocimientos históricos, económicos y su fundamentación ética, la ayuda y la observación de la política de su tiempo le permitieron describir, certeramente, el fenómeno partidocrático.

I.2. La consideración de Minghetti de los partidos políticos decimonónicos como anticipo del futuro político del siglo XXI

a) Me ha sorprendido, al reunir los materiales para mi investigación, la escasa mención de los escritos minghetianos sobre el asunto que me interesa en las obras que he consultado.

Bastaría apuntar esta lamentable ausencia para confirmar lo que digo ¹¹.

b) Ahora bien, Minghetti no se limitó a señalar los defectos de los partidos políticos de su tiempo y su indebida injerencia en la Administración pública. Además, se planteó la posibilidad de un gobierno parlamentario sin partidos y los remedios indispensables para evitar su corrupción.

Al final de su obra sobre los partidos afirmó: "... que la duración y la eficacia del sistema parlamentario dependerán mucho de su conexión con tales órde-

¹⁰ Como veremos Heinrich von Treitsche se planteó el problema de la supervivencia de los partidos políticos coincidiendo con la posición de Minghetti en cuanto a sus abusos. Me interesa indicar que mi colega y amigo Gonzalo Fernández de la Mora conoce muy bien la obra de Minghetti.

¹¹ Por ejemplo, la útil obra de KURT LENK y FRANZ NEUMANN (editores), Editorial Anagrama, Barcelona, 1980, trad. de Ignacio de Otto, se recogen textos clásicos de Hume, Burke, Madison, Rosenkranz, Rohmer, Bluntschli, Stahl y Von Treitsche, pero no contiene texto alguno de Minghetti.

nes que salven la justicia y la administración de la injerencia de los partidos políticos».

Algunos esgrimirían su rechazo de los partidos invocando este texto. A mi juicio, no hay fundamento para ello. ¿Por qué? Ante todo, porque ya Morandi ¹³ señaló que Minghetti explicó que en la Edad Media existieron sectas antes que partidos, aunque en el sector íntimo de los güelfos y gibelinos existía una idea moral.

En la lucha por la unidad de su patria y en su tiempo por la incorporación de los territorios irredentos, Minghetti encontraría dificultades para rechazar los partidos patriotas aunque en su fuero interno le escandalizasen algunos de sus métodos pero esto último es sólo una presunción relativa y no una convicción absoluta.

c) Corroborar lo anterior su concepción antropológica, es decir, sobre la índole del hombre. ¿Bueno o malo por naturaleza o desfalleciente? Minghetti plantea esta cuestión respecto al gobernante ¹⁴. Menciona las consideraciones que Francesco Guicciardini hace sobre este asunto ¹⁵, subrayando que por naturaleza todos los hombres tienden al bien. Sin embargo, la cita que nuestro autor hace de Guicciardini contrasta con otros juicios severos que el florentino vierte sobre la naturaleza humana. En esta línea hay que aclarar, siguiendo a F. de Sanctis ¹⁶, la cuestión.

d) Si es así, ¿cómo Minghetti afirma que el gobernante es desinteresado y tiende a hacer el bien, salvo escasas excepciones? ¹⁷. A mi juicio la respuesta es esta: nuestro autor cita a Adam Smith, el cual sostuvo que el interés de cada uno

¹² MINGHETTI, *ob. cit.*, pág. 156.

¹³ MORANDI, *ob. cit.*, pág. 7.

¹⁴ Sobre esto cfr. mi *Teoría de la Constitución como ciencia cultural*, 2.^a ed., Dykinson, Madrid, 1998, págs. 71 y sigs.

¹⁵ FRANCESCO GUICCIARDINI, *Del regimiento di Firenze*, libro 1.^o, pág. 74 *opere inedite*, vol. 2. Este clásico del pensamiento político sostiene que todos los hombres se inclinan al bien. Corroborar esta afirmación en sus *Ricordi*, CXXIV.

¹⁶ F. DE SANCTIS, «El hombre de Guicciardini», en F. GUICCIARDINI, *Recuerdos*, precedido del estudio de F. de SANCTIS, «El hombre de Guicciardini», presentación y traducción de Antonio Hermosa Andújar, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988. El traductor nos dice que «Guicciardini no comparte con Maquiavelo la visión negativa del hombre...». En efecto, en el escrito del Florentino, *Recuerdos*, pág. 49, al referirse al riesgo de las conjuras considera a la mayoría de los hombres imprudentes y malos. En la pág. 16, afirma que el hombre es falaz, insidioso, irrespetuoso. Según esto, tanto el autor de los *Ricordi* como del *Regimiento de Firenze* coincide con Maquiavelo. Sobre el pesimismo de Maquiavelo acerca de la naturaleza humana. Cfr. LEO STRAUSS, *Meditación sobre Maquiavelo* (trad. de Carmela Gutiérrez de Gamba), Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, págs. 9 y sigs.

¹⁷ MINGHETTI, *I partiti*, cit., pág. 8.

en la mayoría de los casos coincide con el interés general de modo que aquello que nos parece conflictivo y lucha se transforma en la mayor utilidad de todos.

Es cierto que los economistas han abusado de este argumento. A mi entender alude a la famosa *mano invisible*, especie de *deus ex machina* que resuelve el conflicto. Ahora bien, estima que normalmente la concurrencia es un elemento necesario y beneficioso. Tal vez —continúa— Adam Smith consideraría el asunto con colores más templados y genuinos que sus seguidores.

Además, sostiene que si la suma de los males producidos por los gobernantes, más o menos directamente, superase la suma de los bienes, no explicaría el progreso civilizador. De lo contrario la sociedad se disolvería rápidamente; se arruinaría. Esto le parece un argumento principal contra el pesimismo histórico.

Según ese razonamiento Minghetti se mueve en la línea del optimismo antropológico seguido por Jean Baptiste Say (1776-1832) y Federico Bastiat (1801-1850) en política económica. Ciertamente al italiano le preocupaba la industrialización de su país, pues entonces predominaba el sector agrícola deteriorado. Ese optimismo económico le llevó a afirmar que el conjunto de quienes rigen la cosa pública se encamina generalmente al bien más que al mal; mayor o menor, según los lugares y el tiempo de tal modo que a lo largo de los siglos, el bien puede prevalecer sobre el mal en la tierra ¹⁸.

Es claro que guiado por ese optimismo templado, Minghetti no fue del todo ajeno a una política social y pero era difícil que advirtiese los abusos del capitalismo ¹⁹.

I.3. Algunas consideraciones de Minghetti sobre el Estado

a) Nuestro autor considera que el fin del Estado es doble. Ante todo la tutela del derecho y luego el cuidado de los intereses auténticamente generales que no pueden resolver los ciudadanos con sus varias asociaciones. Puesto que el Estado es un organismo natural y esencial en tanto que los hombres se reúnen en sociedad, es claro que sea necesario un fin que sostenga las anteriores como la conservación de sus instituciones fundamentales.

¹⁸ MINGHETTI, *ob. cit.*, págs. 8-9.

Empero, surge una dificultad, a saber: su actuación, es decir, se plantea una gran disputa acerca de la oportunidad de la injerencia del Estado en muchas cuestiones. Es decir, hasta que punto ha de admitirse una amplia libertad individual o una intervención constante del Estado ²⁰.

Esto le lleva a considerar lo que la doctrina germana denomina *Rechtstaat*, categoría que especifica el postulado más noble de la civilización moderna; el Estado establece que los deberes y derechos cívicos regulan y garantizan mediante la ley cualquier arbitrariedad. Es lo contrario al *Polizeistaat* paternalista, en la medida que puede entrometerse, por decirlo así, en la vida de los ciudadanos ²¹.

b) Su coincidencia con los patriotas italianos de su tiempo defensores de la Unidad Nacional y, por tanto, de una firme estructura estatal, advierte los riesgos de la descentralización. Por eso apunta que los agentes del gobierno, las corporaciones locales elegidas y autónomas, las mismas entidades morales pueden reproducir los defectos atribuidos al gobierno central ²². Así, pues, la política de la derecha liberal, seguida por nuestro autor, intentó moderar el excesivo intervencionismo estatal corrigiéndolo con un regionalismo ponderado.

c) Respecto a la representación política, tema central de la *Teoría del Estado* mientras, a mi entender, la interpretación es el correspondiente a la *Teoría de la Constitución*, lo toca Minghetti brevemente ²³.

En efecto, lo relaciona con la opinión pública y nos dice: «Del estudio de las diversas formas de regímenes libres parece derivarse como consecuencia necesaria que la suma de la cosa pública debe confiarse a aquellos que expresan en un momento la opinión pública en su mayor parte, y en sus más patentes tendencias y cuando esta opinión cambia entonces los hombres ceden el gobierno a otros que la representan mejor. En síntesis, parece inevitable que en los regímenes liberales al cambiar la opinión general de la nación, siga un alternarse de los partidos en el

¹⁹ Como lo señaló Simón de Sismondi de modo clarividente, cfr. J. C. L. SIMONDE DE SISMONDI (1732-1842), *Estudios sobre las Constituciones de los pueblos libres*, traducidos al castellano por Don León José Soriano y Don Felipe Rincón García, bachilleres en Derecho, Madrid, 141, imprenta de la Amistad c. Jardines 16; cfr. el elocuente texto que recojo en mi *Curso de Derecho Político*, vol. IV, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 402, que anticipa con creces, las descripciones de Marx y Engels sobre los abusos del capitalismo.

²⁰ MINGHETTI, *ob. cit.*, págs. 111-113.

²¹ MINGHETTI, *ob. cit.*, págs. 113-114.

²² MINGHETTI, *ob. cit.*, págs. 123 y sigs.

²³ MINGHETTI, *ob. cit.*, pág. 11

gobierno aunque en grado diverso de extensión y rapidez. Entre todos el gobierno más que el estrictamente constitucional y representativo parece que no puede disociarse de un gobierno de partido».

II. CRÍTICA MINGHETTIANA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

II.1. Concepto del partido político

a) Ante todo nuestro autor distingue —como vimos— los partidos de las facciones. Estas últimas se consideran negativamente ²⁴.

Minghetti, se inspira en Burke cuando define el partido «como un conjunto de hombres con voz en la opinión pública que concuerdan en los principios fundamentales sobre el modo de gobernar, cooperando todos juntos en dicha tarea» ²⁵.

A continuación indica que cuando los ciudadanos participan de algún modo en la cosa pública, se forman y manifiestan diversos partidos. Hay que suponer que quieran sinceramente el bien patrio.

De ello se infiere que quienes siguen ciertos conceptos comunes y quieren que se opere de un mismo modo sobre las partes más sustanciales del regimiento político de modo acorde aunque no se manifieste de modo inmediato, se da un entendimiento tácito que los une. El *idem de republica sentire* es el fundamento que la naturaleza impone al partido político. Ahora bien, como no todos pueden *idem sentire* en todo, nace la distinción entre los partidos ²⁶.

²⁴ Recordemos que Washington en su discurso de despedida advirtió a sus compatriotas sobre los peligros de las facciones. Por su parte, Madison en el número 10 de *The Federalist* definió la facción «como un número de ciudadanos, que no llega a ser mayoría o minoría de un todo, unidos actúan mediante el impulso de la pasión o del interés contra los derechos de otros ciudadanos o contra los intereses permanentes y agregados de la Comunidad». Subraya como causa de las facciones la distribución desigual de la propiedad. Cito la edición de *The modern Library* New York, s.f., págs. 54 y sigs. Sobre esta obra clásica Cfr. el documental libro de GOTTFRIED DIETZE, *The Federalist. A classic on Federalist and free Government*, The John Hopkins Press, Baltimore, 1960. Ahora bien, acecha el peligro de que algunos partidos en realidad operen como facciones. No es menester citar alguno en España.

²⁵ MINGHETTI, *ob. cit.*, págs. 11-12.

²⁶ MINGHETTI, *ibidem*.

II.2. Inicio de la crítica de los partidos

a) En unas páginas anteriores al capítulo II de su obra sobre la intromisión de los partidos en la justicia y la administración²⁷, nuestro autor coincide con Balbo²⁸, a quien menciona, cuando sostiene que, las leyes son propuestas por pocos pero discutidas y deliberadas por muchos reunidos en una o más asambleas. Ahora bien, para conducir a una asamblea a un fin determinado, es menester disciplina. En efecto, si cada miembro de aquella pretendiese en cada artículo de la ley siempre y solo imponer su juicio propio, se produciría una confusión en la correspondiente discusión y en su votación de suerte que la función legislativa se llenaría de discrepancias.

En cambio, cuando se forman dos grandes opiniones o partidos, entonces a favor o en contra de los principios generales que informan a la ley cada uno, por el éxito de tales principios, pospone una parte de sus opiniones secundarias para lograr que la obra legislativa sea congruente²⁹.

Poco más adelante inicia la crítica del sistema partidista, a saber la posibilidad de que muchos hombres muy capaces dispuestos a servir al país útilmente al no pertenecer al partido gobernante se perderían³⁰.

Otro defecto de los gobiernos de partido estriba en la exageración de sus ideas que brotan al considerar los hechos unilateralmente y de la obsesión por contradecir cualquier idea contraria a la suya y, por consiguiente, la obstinación en el error. Esto conecta con la fidelidad al partido que se glorifica como virtud. Así, pues, el hombre se convierte en *unilateral* (subrayado por Minghetti)³¹ en sus juicios mostrando cierta incapacidad para percibir lo que sea certero en la opinión contraria³².

²⁷ MINGHETTI, *ob. cit.*, págs. 29 y sigs.

²⁸ CESARE BALBO, *Della monarchia rappresentativa*, libro II, capítulo V, Firenze, 1857, págs. 278 y sigs.

²⁹ MINGHETTI, *ob. cit.*, pág. 14.

³⁰ En 1985, el egregio V. E. ORLANDO sostuvo en su escrito: «Del fondamento giuridico della rappresentanza politica», recogido en *Diritto pubblico Generale. Scritti Varii (1881-1940) coordinati in sistema*, Giuffrè, 1954, pág. 443, afirmó que un «... principio fundamental de la filosofía política que conviene considerar como postulado exige que el gobierno del Estado corresponda a los más capaces» (cursiva de Orlando). Es menester que el poder legislativo se ejerza por los elementos más idóneos del Estado, págs. 443 y sigs. La cuestión estriba en saber quienes son capaces. Tal vez podrían integrar el Senado siempre que este contara con algunas competencias efectivas.

³¹ En cierto modo se anticipa el concepto del *hombre unidimensional* descrito, como es sabido, por Marcuse.

³² MINGHETTI, *ob. cit.*

Puede decirse que la discrepancia de opiniones es la razón capital de los partidos. La constitución de los partidos estimula, a su vez, la contraposición de las opiniones, aleja la conciliación.

b) Más adelante ³³ distingue la orientación general de la política de la administración y de la justicia. La orientación general de la política comprende los criterios y métodos a seguir en la conducción de los asuntos internos y en las relaciones con las potencias extranjeras, los conceptos conforme a los cuales se mantienen o se reforman las leyes existentes, o se proponen otras nuevas y, en fin, ciertas medidas extraordinarias requeridas por las necesidades públicas. Es un ámbito muy amplio donde la diversidad de opiniones y la acción de los partidos aparece legítima. Tal orientación general y política puede variar al cambiar de gobierno sobre el cual corresponde al Parlamento ejercer un control continuo ³⁴.

III. CULMINACIÓN DE LA CRÍTICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL PENSAMIENTO DE MINGHETTI

III.1. La crítica de nuestro autor al sistema partidista culmina en el Capítulo II de su obra. Allí describe la acción de los partidos no sólo en el santuario de la justicia, además en el campo de la Administración.

a) Ello no significa que pretenda excluir al Parlamento del examen y contenido de los reglamentos si éstos se dictaron en conformidad con la ley y si cumplieron, adecuadamente, en la materia en la que actúa la Administración según sus criterios su acción es necesaria y útil. Ahora bien, esto no plantea problemas a diferencia de las opiniones, a no ser cuando se trata de la orientación general que corresponde a la política. En estos casos cualquiera que sea el partido que gobierne éste debería dejar a la Administración proceder sin atender al partido, aunque con la intención de conseguir los varios fines de la utilidad pública que intenta lograr del mejor modo y más rápido posible ³⁵.

³³ MINGHETTI, *ob. cit.*, págs. 31 y sigs. Me interesa señalar que nuestro autor, señala por primera vez que yo sepa, la teoría del *indirizzo politico*, tema capital en la Teoría de la Constitución y del Derecho constitucional. El *indirizzo politico* es un tema típico de la doctrina italiana. Así, por ejemplo, cfr. VEZIO CRISAFULLI, *Per una teoria del indirizzo politico*, S.T.E.U., Urbino, 1939.

³⁴ MINGHETTI, *ob. cit.*, pág. 32. Cfr. también págs. 59-60.

³⁵ MINGHETTI, *ob. cit.*, págs. 36-37.

b) Según el político italiano, si la esencia y fin del Estado estriba en hacer justicia a cada uno y en conseguir el bien para todos, si las instituciones políticas son medios y garantías para obtener sus fines ¿quién no ve que la Justicia y la Administración partidarias son la negación de la esencia y del fin del Estado? Después de esta inquietante pregunta, sigue: La misión del Estado consiste en subordinar el interés de todo ciudadano, y de toda clase, al interés público pero el gobierno de partido invierte la jerarquía de modo que subordina el interés público a sus propios intereses. Si esto fuese inevitable en el sistema constitucional y parlamentario habría que concluir que se da una contradicción entre esta forma de gobierno y el fin racional de la sociedad ³⁶.

Es un juicio severo aunque más adelante parece lo mitiga. En definitiva, en este discurso late la idea, que no explicita: la consideración de los partidos como elementos o fragmentos de la realidad o *poderosidad* estatales.

Mi opinión se corrobora cuando al final de este capítulo ³⁷ sostiene que la forma de gobierno constitucional, y sobre todo parlamentaria, parece que necesita el gobierno de partido y en este sentido la orientación política general pertenece a aquel conjunto de hombres que expresan las tendencias de la opinión pública mediante la mayoría en un momento dado. Sin embargo, el gobierno de partido tiene algunos inconvenientes ³⁸.

IV. ¿ES POSIBLE UN GOBIERNO PARLAMENTARIO SIN PARTIDOS POLÍTICOS?

a) Tal es la pregunta que se plantea el ilustre italiano en el Capítulo penúltimo de su obra.

Esta posibilidad —nos advierte— ha sido acariciada por muchos ³⁹ no sólo en casos extraordinarios, también en situaciones normales.

Para apoyar su posición recurre «... al tal vez el mayor filósofo de nuestro tiempo, Antonio Rosmini» ⁴⁰, quien mostró su inteligencia no sólo en la especulación abstracta, además en la rectitud de su juicio y en la liberalidad de sus senti-

³⁶ MINGHETTI, *ob. cit.*, pág. 37.

³⁷ MINGHETTI, *ob. cit.*, pág. 39.

³⁸ MINGHETTI, *ob. cit.*, págs. 50-60.

³⁹ Cfr. para España, Fernández de la Mora.

⁴⁰ Sobre Rosmini, cfr. BRUNO BRUNELLO, *ob. cit.*, págs. 63-72.

mientos»⁴¹. Minghetti, establece las siguientes propuestas⁴²: Es inevitable que en los gobiernos libres surjan opiniones diversas no tanto sobre el fin de la prosperidad y la mejora de los ciudadanos como sobre los medios más idóneos para alcanzarlo.

Minghetti se apoya, al examinar la posibilidad de un gobierno parlamentario sin partidos, en el inglés W. Thornton⁴³ y en el norteamericano A. Stickney⁴⁴, cuyas ideas sintetiza.

b) Otra prueba de la posibilidad de un gobierno libre sin ser gobierno de partido se da en algún cantón suizo donde en el Consejo de Estado, que ejerce la potestad ejecutiva, se encuentran reunidos hombres de opiniones diversas e incluso opuestas⁴⁵.

Empero, el político boloñés reconoce que en las condiciones de su tiempo y aún más en el sistema parlamentario, es inevitable la existencia y actividad partidarias (46).

Minghetti, termina este capítulo subrayando la tendencia científica de su tiempo al introducir el elemento técnico en toda la cosa pública.

El factor técnico se contrapone al político: cuanto más prevalezca aquél tanto más se restringirá la eficacia del político a no ser que⁴⁷, se dé, como sucede en mecánica, una resultante de las dos fuerzas.

V. REMEDIOS QUE PROPONE NUESTRO AUTOR PARA AMINORAR LOS DEFECTOS PARTIDISTAS

a) El último Capítulo de su libro sobre la injerencia de los partidos en la justicia y en la Administración las desarrolla en el Capítulo IV⁴⁸. A su juicio, el pri-

⁴¹ Minghetti, expone el pensamiento de Rosmini reproduciendo los textos, págs. 68-69, 73-74, del filósofo correspondientes a su obra *Filosofía della Política*, capítulo 15, *Della Società e del suo fine* (1839).

⁴² MINGHETTI, *ob. cit.*, pág. 80.

⁴³ W. T. THORNTON, *Parliament without parties* Macmillan's, Magazine, enero 1888.

⁴⁴ A. STICKNEY, *A true Republic*, New York, 1879.

⁴⁵ MINGHETTI, *ob. cit.*, pág. 93.

⁴⁶ MINGHETTI, *ob. cit.*, pág. 94.

⁴⁷ MINGHETTI, *ob. cit.*, pág. 96.

⁴⁸ MINGHETTI, *ob. cit.*, pág. 94.

mer remedio es la educación nacional que opera de dos maneras: la primera donde el civismo es bueno en las elecciones se designan a representantes honestos y capaces; la segunda: «si un diputado prevarica o influye siniestramente, se suscita en la opinión pública, un resentimiento nobilísimo que es uno de los sostenes más firmes de la moralidad para que los hombres se abstengan de prevaricar cuando saben que al delito sigue una condena universal. Por el contrario, cuando a quien ha cometido una mala acción se le acoge con igual respeto y favores que al ciudadano honorable; allí donde se llama astucia y habilidad el atropellar y abusar, entonces los remedios externos, cualesquiera que sean tienen poco valor de modo que hasta los humores del cuerpo se vician y la medicina fracasa para curar ese morbo»⁴⁹.

La imparcialidad de la Magistratura es la primera y sustancial conclusión para una vida libre. Por ello propone la inmovilidad e irrevocabilidad, prerrogativa que la ley atribuye a un funcionario público a no ser que renuncie espontáneamente, o sea culpable, o por muerte natural o civil. Es la garantía más importante del Derecho público respecto a los jueces⁵⁰. Del mismo modo, la ley ha de disponer que los nombramientos y las promociones se hagan con ciertas garantías. El autor sigue desarrollando este tema en las páginas siguientes, se detiene en el jurado que no sólo es un deber además un derecho de los ciudadanos.

Más adelante⁵¹ y después de criticar la injerencia de los partidos en la Administración se plantea la cuestión de los ciudadanos en la Administración.

Aquí intuye la necesidad de la institución del Defensor del Pueblo establecida en varios países, a semejanza de *Instittieombusman* de origen escandinavo. En efecto, se pregunta: ¿Es posible sustraer la Administración a la injerencia de los partidos? ¿Hay un remedio para extirpar ese mal? A su entender tal panacea no existe, pero del examen que puede hacerse en otras naciones civiles se podría paliar tan perniciosa intromisión⁵².

⁴⁹ MINGHETTI, págs. 101-102. Hay que subrayar la clarividencia de nuestro autor que se extiende a muchos países, incluida España.

⁵⁰ MINGHETTI, *ob. cit.*, págs. 102-103.

⁵¹ MINGHETTI, *ob. cit.*, pág. 110.

⁵² MINGHETTI, *ob. cit.*, pág. 110. Otra premonición del autor la encontramos en la página 112, relativa al entorno vital. Considera al Estado como organismo natural esencial mientras los hombres vivan en sociedad. El Estado debe prestar un número mayor de servicios para regular nuevas relaciones con los ciudadanos entre ellos y con el Estado mismo. La transformación de la industria ha aumentado de modo que requiere nuevas leyes que aseguren a los ciudadanos frente a los efectos insalubres estableciendo oficinas para lisiados y la salud de los niños y de las mujeres empleadas.

b) No debemos olvidar que Minghetti, se ocupó en esta obra y, desde luego como gobernante, de la cuestión regional problema candente en su tiempo recién obtenida la Unidad Nacional, no completa, hasta el final del primer conflicto mundial. No obstante, mi comentario será parco en este escrito.

Fue defensor de la descentralización regional frente a las tendencias federalistas y el centralismo napoleónico. Mediante «tres vías puede derivar la fuente de la autoridad del centro a la circunferencia: por delegación que el gobierno central realiza mediante sus agentes; por ampliación de atribuciones y mayor libertad de los cuerpos locales elegidos; mediante la institución de entes jurídicos autónomos. Al gobierno correspondería siempre la defensa nacional, la garantía de los derechos, la orientación general política interna y exterior; la vigencia suprema para el cumplimiento de la leyes, la atención de algunos asuntos importantes y auténticamente nacionales».

Ahora bien, con lo dicho no se resuelve la cuestión porque los agentes gubernamentales, los cuerpos locales elegidos y autónomos, las entidades morales pueden reproducir todos los males ⁵³.

b) Finalmente, Minghetti advierte que la razón y la experiencia demuestran que el Gobierno parlamentario es un gobierno de partido y como tal la tendencia a favorecer a los amigos y a oprimir a los adversarios, así como a injerirse indebidamente en la justicia y en la Administración, perturban su funcionamiento estropeando los efectos saludables. Así, pues, la forma destruye la sustancia y los medios tan exagerados como garantía contradicen el fin. Ahora bien, si estos hechos fuesen inevitables, sería menester concluir que el gobierno parlamentario se identifica poco con una civilidad madura.

Modestamente reconoce que no es capaz de sentenciarlo. Sólo ha expuesto algunos remedios para prevenir ese mal o repararlo. Si bien, está seguro que ese problema azuzará a muchos estudiosos. Le parece indudable concluir así: La duración y eficacia del sistema parlamentario dependerá mucho de su conexión con ordenes que salven a la Justicia y a la Administración de la injerencia de los partidos políticos ⁵⁴.

⁵³ MINGHETTI, *ob. cit.*, pág. 123.

⁵⁴ MINGHETTI, *ob. cit.*, pág. 156. Cfr. las referencias a Minghetti y a sus ideas descentralizadores y regionalistas que hace ETTORRE ROTELLI en su selección de textos sobre el tema *Dal regionalismo alla Regione*, Il Mulino, Bologna, 1973, págs. 21, 53, 62 y 81.

VI. HEINRICH VON TREITSCHKE: SU OPINIÓN SOBRE EL FUTURO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. BREVE REFERENCIA A LA DOCTRINA ALEMANA

VI.1. Su aportación a esta cuestión

Poco después de Minghetti, el autor alemán se refirió al tema que nos ocupa. Mientras el político italiano lo hizo desde la perspectiva de la derecha liberal, el alemán lo hizo desde un conservatismo estricto⁵⁵.

a) En el volumen primero de su obra principal⁵⁶ adopta una posición crítica frente a los partidos. En efecto, sostiene que todo partido es siempre unilateral y de vida breve comparado con la universalidad y perpetuidad del Estado. Es pura fantasía construir abstractamente partidos que duren en toda historia universal. El destino más hermoso de un partido es morir después de conseguir su meta. Lo que une a los partidos no es el *idem sentire respublica*⁵⁷, sino el *idem velle*.

Lo que explica a los partidos frente a los demás es la lucha por obtener el poder.

b) Respecto al porvenir de los partidos, tal como eran en su tiempo, lo serán también en el futuro. Los partidos son producto efímero de la vida política libre derivados de la exuberancia de los contrastes sociales, nacionales y religiosos. Aunque son necesarios en los pueblos libres para deducir la voluntad media de los electores, apreciarlos demasiado siempre ha sido signo de escasa mentalidad. Entre-garse completamente al partido es estúpido, porque las mentes lúcidas han mantenido cierta aversión al espíritu partidista⁵⁸. Los partidos, en ciertas circunstancias producen efectos deletéreos⁵⁹ en tanto que predomina en ellos la envidia.

c) El autor alemán abunda en su crítica de los partidos cuando escribió, con humor sarcástico, que es menester que existan partidos de la estupidez, cuando una gran parte de los hombres son afectados por ese talante⁶⁰.

⁵⁵ HEINRICH VON TREITSCHKE (1834-1896). Nació en Dresden. Escribió obras históricas defendiendo el nacionalismo alemán. Aparte de su obra sobre *La Política* (trad. de Enrico Ruta), Gris Laterza e figli, Bari, 1918, se ocupó de temas sociológicos en su libro *Die Gesellschaftswissenschaft*, Leipzig, 1859.

⁵⁶ TREITSCHKE, *La política*, págs. 141 y sigs.

⁵⁷ TREITSCHKE, *ob. cit.*, pág. 142

⁵⁸ TREITSCHKE, *ob. cit.*, pág. 147.

⁵⁹ TREITSCHKE, *ibidem*.

⁶⁰ En España don ENRIQUE GIL ROBLES en su *Tratado de Derecho político*, según los principios de la Filosofía y el Derecho cristiano, vol. II reeditado por su hijo José María Gil Robles, Afrodisio Agua-

VI.2. Breve referencia a la doctrina alemana

a) Como en tantos otros asuntos de la *Teoría del Estado y de la Constitución*, es menester decir algo sobre la doctrina alemana relacionada con esta cuestión.

b) Ante todo, se ha señalado que todas las formas de democracia directa y/o indirecta; así como su formas mixtas, muestran cierto déficit. Así, por ejemplo, en Alemania y en Italia. Podríamos añadir también a España. Se menciona, con frecuencia, la arrogancia del poder partidista calificándole como el auténtico arma del pueblo⁶¹. Trataré, por tanto, de la llamada partidocracia que se adueña del Estado y de todos sus órganos.

¿Este fenómeno es un anuncio que se consolidará en el siglo XXI recién iniciado?

En 1971, Kaack⁶², apoyándose en diversos autores, sostiene que de entrada la tesis del fin del *Parteienstaat* es algo dudoso, si la oposición ofrece claras alternativas al gobierno. Se refiere a la afirmación de Krippendorff⁶³, quien rechaza un gobierno sin partidos si aceptamos que en un sistema dado es fundamentalmente posible satisfacer los intereses del pueblo. Esto entraña el rechazo de una transformación revolucionaria del sistema.

La esperanza de un sistema sociopolítico implica formar una mayoría democrática para constituir el gobierno futuro. Esto sólo puede aceptarse admitiendo que algunos que desempeñan el poder político son ciegos o incapaces para cumplir las posibilidades de la orientación política estatal.

Esta tesis es algo más que un deseo mental⁶⁴.

do Editores, Libreros, Madrid, 1961, abunda en los juicios de Treitsche aunque no con tanta violencia. Cfr. págs. 630 y sigs. En la pág. 639 menciona a Marco Minghetti.

⁶¹ Cfr. PETER HÄBERLE, *Europäische*, Suhrkamp, 1997, pág. 261.

⁶² HEINO KAACK, *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystem. Ein Handbuch*, Westdetscher Verlag, Opladen, 1971. Mencionados en la pág. 690 nota 6.

⁶³ EKKEHART KRIPPENDORFF, «Das Ende der Parteienstaates», en *Der Monat*, H. 162, 1962, págs. 84-94.

⁶⁴ KAACK, *ob. cit.*, pág. 691 discrepa de Krippendorff en este punto.

VII. CONCLUSIÓN

1. La tesis que sostiene la desaparición, en el futuro, de los partidos políticos como la que sostiene la desaparición del Estado ha señalado, con acierto, los abusos, imperfecciones e incluso corrupciones de los mismos.

2. En el caso de los Estados contemporáneos se ha verificado una transformación de los mismos: Estado liberal de Derecho —Estado social de Derecho y Estado democrático de Derecho—. No hay que olvidar el Estado totalitario en el período de entreguerras.

3. Del mismo modo los partidos políticos han experimentado cambios profundos desde el siglo XIX al XX. Tanto en su estructura como en su funcionamiento hasta convertirse en los más poderosos como partidos de masas.

4. Los partidos políticos tienen un protagonismo notorio en la actualidad hasta el punto que dominan la estructura y funcionamiento estatales e incluso la sociedad. El Estado-aparato está dominado por el sistema partidario y el Estado-comunidad sufre su influjo. Incluso se ha llegado a una situación en que la Constitución es manipulada por los partidos. Estamos ante el fenómeno partidocrático.

5. ¿Desaparecerán los partidos en el siglo actual? ¿Deberán desaparecer? Aunque hablar del futuro es arriesgado lo dudo. En cuanto a la segunda interrogación estamos ante un tema de ética política. Si *todos* los partidos, o la mayoría de ellos, son corruptos o propensos a la corrupción, hay que contestar afirmativamente. Si, en cambio existe algún o algunos que no se han corrompido entonces hay que admitirlos.

6. La prueba definitiva es demostrar, convenientemente, la malignidad partidaria. Entonces se deduciría que los partidos concretan, en el ámbito político social, la naturaleza maligna del hombre con Maquiavelo, Hobbes y los autócratas bien conocidos.

La experiencia indica que el hombre es falleciente en consecuencia, los partidos son mejorables, salvo aquellos que vulneran los derechos humanos y/o los principios éticos universales.

7. Los partidos incrementarán su protagonismo en la Unión Europea, así como en los Estados que la integran se irán convirtiendo en partes menores respecto a esa Unión cada vez más potente.

8. Por último, la aportación de Marcò Minghetti es clarividente respecto a los defectos de diversa índole de los partidos de su tiempo. Ahora bien, la reflexión sobre ella y su lectura reposada no incita a pensar que propone la supresión o desaparición de los partidos aunque si de la partidocracia.