

# PARLAMENTO Y OPINION PUBLICA EN EL PARLAMENTARISMO BRITANICO CLASICO. LA OBRA DE WALTER BAGEHOT

JUAN CARLOS DA SILVA OCHOA (\*)

## I

El pensamiento político británico posee características muy acusadas que lo distinguen del de otros países europeos. El «carácter británico», que ha servido para intentar explicar cosas de naturaleza bien diversa, no es un misterio, sino el producto de algunas circunstancias históricas fácilmente identificables. No sería lógico que sociedades que han atravesado situaciones sociales y económicas distintas hubieran producido ideas políticas indistinguibles entre sí. Muy al contrario, parece razonable que distintos hechos hayan dejado una impronta propia en cada una de las sociedades que conforman la actual Europa, y que la insularidad, con las consecuencias que trajo consigo –sobre todo en la Edad Moderna–, haya aumentado el contraste entre las formas de concebir la organización social y política en las Islas y en el Continente.

No han sido pocos los autores que han ofrecido una exposición sistemática de las razones de la originalidad de la historia y del pensamiento político ingleses. Así, por ejemplo, Crossman recuerda los factores geográficos y económicos que han condicionado poderosamente el desarrollo del país, entre los que se

---

(\*) Profesor de la Universidad del País Vasco. Letrado del Parlamento Vasco.

cuentan el aislamiento de las luchas religiosas y dinásticas europeas, la influencia determinante de la insularidad sobre el desarrollo de la unidad nacional, la ventaja que los abundantes recursos de carbón y de hierro supusieron para el desarrollo industrial y una situación geográfica entre Europa y América que alentó un sentimiento de independencia frente a sus vecinos. Así, refiriéndose al problema nacional subraya este autor como «(e)l hecho de que, desde la quiebra del sistema feudal, los alemanes se hayan visto obligados a resolver por sí mismos problemas que a nosotros nos daba resueltos la geografía explica suficientemente la diferencia» entre las circunstancias en las que surge una y otra manera de abordar la teoría política. Parecidas diferencias pueden encontrarse si se comparan otras grandes cuestiones de las que han protagonizado la historia política contemporánea, como el problema religioso o la llamada «cuestión social» (1).

Lo cierto es que, la margen de cuáles sean sus causas remotas o inmediatas, la historia política británica es muy distinta a la del resto de los países europeos. Entre nosotros, García-Pelayo ha destacado las características generales de su desarrollo. En primer lugar, la concentración de poder que se produce en el período de crisis de la organización estamental no se decanta en beneficio del monarca, como en la mayoría de los países continentales, sino del Parlamento. «Esta variación de titular no deja de ser importante, pues ha tenido decisivas consecuencias para otros aspectos de la estructura constitucional británica, y ante todo para el mantenimiento y el fortalecimiento de los derechos constitucionales de los ingleses, que eran condición para el poder efectivo del Parlamento» (2). En segundo lugar, el paso del estado estamental al democrático-liberal se caracteriza por su gradualidad, ya que «al tiempo

---

(1) R. H. S. CROSSMAN, «El pensamiento político inglés en la tradición europea», en J. P. MAYER, *Trayectoria del pensamiento político*, México, F.C.E., 1976, págs. 120 a 123.

(2) M. GARCÍA-PELAYO, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza, 1984 (reimpresión de la 7.<sup>a</sup> ed. de 1961), págs. 250 y 251.

que se disolvía el Estado estamental aparecía el nuevo Estado parlamentario liberal», principalmente mediante la adaptación de las viejas instituciones a sus nuevas funciones, en grado menor por la creación de instituciones nuevas, y rara vez por la supresión de alguna de las existentes. Lo anterior permite descubrir una línea de continuidad en la organización política inglesa que contrasta con el origen revolucionario de los regímenes liberales del continente (3). Esa continuidad moldea la obra de los autores ingleses, como resulta manifiesto, por ejemplo, en la refutación clásica de la Revolución Francesa que corre a cargo de Edmund Burke.

Estas peculiaridades de la historia y de la evolución del régimen político han producido, pues, un pensamiento político bien determinado. Este pensamiento, en buena parte liberado de los temas que han ocupado la reflexión de los teóricos del otro lado del Canal, ha dedicado especial atención a los problemas relacionados con la institución parlamentaria concebida como pieza maestra del sistema político. El planteamiento de las cuestiones relativas a la estructura y funciones parlamentarias aboca irremisiblemente en la cuestión de la representación que está latente detrás del ejercicio del poder –por cualquier órgano del Estado, no sólo por las Cámaras– cuando este ejercicio puede reputarse legítimo; es decir, en la cuestión de la relación entre sociedad y estructura política. Pues bien, puede afirmarse que una de las características más fácilmente identificables del genio político británico consiste en la sobrevaloración de lo social sobre lo estatal –característica cuyos ecos perduran aún hoy tras muchos años de intervencionismo estatal, y ayudan a comprender algunos rasgos de la política británica contemporánea, tanto interior como exterior–.

Gerhardt Leibholz dedicó un ensayo al estudio a esta cuestión de las relaciones entre estado y sociedad en Inglaterra en el que, entre otras cosas puede leerse: «(e)l pensamiento político anglosajón, y en particular el inglés, se diferencia del

---

(3) M. GARCÍA-PELAYO, *loc. cit.*, págs. 251 y 252.

européo continental en que es primariamente pensamiento social y no estatal. Es el concepto de sociedad, de *Society*, el que hoy todavía en Inglaterra es el concepto sustancial decisivo y está antepuesto a todos los demás conceptos y el que en su importancia trasciende los conceptos políticos y los pone en relación» (4). Quizá no esté fuera de lugar recordar aquí cómo un autor tan característico del país y de la época como Stuart Mill fija el propósito de su obra no tanto en la lucha por un gobierno liberal, cuanto en la consecución de una sociedad liberal (5).

No puede entrañar, con estos presupuestos, que la opinión pública y su relación con lo que se dice y con lo que se hace en el Parlamento, se convierta en el sistema político británico en algo de extraordinaria trascendencia. La vida política de los ingleses —que es el prototipo de la *Gesellschaft* de Tönnies— se mueve impulsada por la opinión pública, quizá por la vieja convicción en la fuerza de las ideas, que es otro de los rasgos comunes del pensamiento político inglés.

«Es esta creencia en el razonable y mutuo cambio de ideas lo que da su fisonomía decisiva a toda la vida de la sociedad inglesa y que encuentra su expresión exteriormente en la riqueza de conferencias permanentes, sesiones de comités, reuniones y congresos. Es la idea que proporcionó un día de su grandeza al Parlamento inglés y de la que vive en lo esencial todavía (...)» (6).

Uno de los momentos más significativos de la influencia combinada de la opinión pública y de la teoría política liberal se produce con el movimiento que tiene por objeto la reforma electoral. Ya en 1766 se presentó un primer proyecto de refor-

---

(4) G. LEIBHOLZ, «Estado y sociedad en Inglaterra», en sus *Conceptos fundamentales de la política y de teoría de la Constitución*, Madrid, I.E.P., 1964, págs. 174 y 175.

(5) Ver, por ejemplo, los comentarios de G. H. SABINE, *Historia de la Teoría Política*, Madrid, F.C.E., 1976, pág. 151.

(6) G. LEIBHOLZ, *loc. cit.*, págs. 190 y 191.

ma en el Parlamento. Semejantes intentos se sucedieron durante la última parte del siglo XVIII y primeros años del XIX (7). El sistema electoral no había sufrido modificaciones desde el siglo XV, por lo que la inadecuación entre la voluntad del país —o si se quiere, la opinión pública— y la representación era manifiesta. Por una parte, el despoblamiento de ciertas circunscripciones y el auge de lugares que no tenían esa condición provocaba paradojas tales como que ciudades de la dimensión de Manchester o Birmingham carecieran de escaño, mientras villorrios como Old Sarum, que no tenía electores, Galton, con siete electores, o Tavistock, con diez electores, enviaban cada uno de ellos, dos parlamentarios a la Cámara de los Comunes. Noventa parlamentarios representaban a cuarenta y seis circunscripciones con menos de cincuenta electores cada una. Por otra parte, ese mismo fenómeno de la despoblación de antiguas circunscripciones, unido al poder de ciertos terratenientes, dejaba a merced de éstos la elección, bien porque habían adquirido la propiedad sobre la localidad o localidades que formaban la circunscripción (*pocket boroughs*), bien porque estaban en condiciones de comprar el suficiente número de votos (*rotten boroughs*). De esta manera, seis nobles podían controlar, por sus propios medios, cuarenta y cinco escaños de los Comunes. Adams calcula que aproximadamente la mitad de los escaños de la Cámara baja representaban intereses particulares fácilmente identificables, frente a otra mitad que representaba a la población en general (8) —o, por mejor decir, a la población que podía acceder el censo de propietarios y rentistas—. El movimiento popular por la reforma alcanzó su cénit a partir de 1830, cuando el gobierno presentó un nuevo proyecto de reforma, que al no recibir el suficiente apoyo parlamentario provocó que el primer ministro decidiera someter la cuestión al país, obteniendo del monarca la disolución de

---

(7) ADAMS relaciona hasta veinte proyectos o mociones presentadas por parlamentarios tan destacados como Pitt el Joven, el Conde Grey o Lord John Russell. Cfr. G. B. ADAMS, *Constitutional History of England*, London, Jonathan Cape, 1938 (reimpresión de la ed. de 1935), págs. 434 y 435.

(8) G. B. ADAMS, *loc. cit.*, págs. 435 y 436.

los Comunes. Las vicisitudes que sufrió el proyecto que el mismo gobierno volvió a presentar con una mayoría reforzada, encendieron los ánimos populares: «todos los instrumentos conocidos en la política americana e inglesa para impresionar a la opinión pública fueron utilizados, reuniones gigantescas, discursos apasionados, manifestaciones y recogida de firmas, artículos periodísticos y panfletos; en algunos lugares incluso se produjeron disturbios a cargo de los más radicales defensores del proyecto de ley (...)» (9), lo que hizo recapacitar a la Cámara de los Lores, venciendo su resistencia, y resultando aprobada la reforma en 1832.

Al margen de cuáles fueran los verdaderos resultados de la operación reformista, lo que interesa señalar ahora es que constituyó un magnífico ejemplo de la influencia de la opinión pública en las instituciones políticas, principalmente en las más reticentes al cambio, los Lores y la Corona, evidenciando la fuerza de una prensa de opinión muy extendida ya desde el siglo XVIII, mucho más poderosa y libre que la del Continente. Frente a la azarosa existencia de los periódicos franceses, alemanes o austriacos, en 1815 existen en Londres diecisiete diarios, de los cuales el *Times* tira ya 15.000 ejemplares. La reducción –en 1836– del impuesto del timbre y de las tasas sobre los anuncios y el papel, y su supresión definitiva –en 1855–, unidas a los progresos de las artes gráficas, que culminan en la introduc-

---

(9) Cualquier resumen de hechos complejos puede caer en el vicio de la simplificación. El progreso de la opinión pública en favor de la reforma no fue siempre inocuo y pacífico: la Inglaterra del XIX no conoció revoluciones como las de las naciones continentales, pero tampoco fue ajena al conflicto social. Baste recordar las dificultades que en el orden económico supuso la entrada en vigor de las *Corn Laws* de 1815, mecanismo proteccionista que, favoreciendo la posición de los terratenientes, empeoró considerablemente las condiciones de vida del campesinado. Este empobrecimiento de la población rural ocasionó reacciones como las que sirvieron de pretexto para la matanza de Peterloo en 1819, y el consiguiente estado de sitio en que vivió sumido el país en el final del reinado de Jorge III. El reformismo que finalmente se extendió a las clases dirigentes no fue en todo ajeno a la conciencia de la necesidad de concesiones una vez superadas las consecuencias más penosas de la situación económica.

ción de la rotativa, refuerzan aún más a esta prensa política, y convierten al oficio de periodista en una profesión cargada de prestigio social (para hacerse una idea de la evolución de un fenómeno tan significativo para el tema que nos ocupa bastan dos ejemplos: en 1855 se funda el *Daily Telegraph*, órgano de la clase media liberal, que para 1883 tira 300.000 ejemplares diarios; su colega el *Daily Mail*, con vocación más populista, fue fundado en 1896, y para 1901 había alcanzado una tirada de 1.000.000 de ejemplares diarios).

A la vez, y pese a sus limitaciones, la Ley de Reforma de 1832 abrió las puertas de la participación a una buena parte de las clases medias surgidas de la revolución industrial –industriales, comerciantes, profesionales...; se calcula que ya en 1815 este colectivo integraba cerca de un millón de ciudadanos– acabando con el monopolio de la oligarquía agraria, e iniciando el camino que conduciría a la conversión de *whigs* y *tories* en auténticos partidos políticos –esto es, en protagonistas de un sistema parlamentario tal y como hoy se concibe esta noción– (10).

## II

En este escenario surge una obra llena de originalidad que constituye la formulación más precisa y fidedigna del régimen de gobierno parlamentario británico en su período clásico, esto es, en el que discurre entre la primera y la segunda Ley de Reforma –1832 a 1867–. Su autor, Walter Bagehot, es uno de los pensadores políticos más significativos de la historia inglesa. Nacido en 1826 y fallecido en 1877, fue banquero, abogado, literato, biógrafo, director y editorialista de periódico, hombre influyente e intelectual brillante, y, sobre todo, ensayista prolífico entre cuyas obras destaca *The English Constitution*. Es éste un libro que, transcurrido casi siglo y medio desde su publicación,

---

(10) G. B. ADAMS, *loc. cit.*, pág. 437.

sigue siendo de imprescindible lectura para comprender una de las fórmulas políticas que sin duda más trascendencia ha tenido en la organización de las sociedades –y no sólo europeas– de nuestro tiempo (11).

Para Alastair Buchan, «(n)adie –investigador, estudiante o lector común– puede llegar muy lejos en la historia de los últimos cien años sin encontrarse con el nombre de Walter Bagehot» (12). El entusiasmo que se puede atribuir a la condición de biógrafo del personaje que concurre en Buchan, empalidece ante el extraordinario encomio de un teórico del régimen representativo tan ilustre como el Presidente Woodrow Wilson: «si pudiese orientar la formación de las personas, nada me complacería más que encontrar, para la instrucción y estímulo de mi nación, críticos de hombres y de cuestiones tan honestos, sagaces y profundos como Walter Bagehot». En el mismo texto añade, más adelante, que «sería la más grata de las fortunas tener la oportunidad de dar a conocer a Bagehot entre quienes no lo han leído» (13).

Existe una idea pacífica entre los autores británicos sobre los principales méritos de *The English Constitution*: «Muchos han escrito sobre la Constitución Británica antes de Walter Bagehot, en su mayor parte juristas que observaban la estructura desde fuera, mientras que él, a través de sus contactos diarios con los Ministros y con los Departamentos del Gobierno, veía los motivos y los métodos desde dentro. Era sensible a las diferencias entre teoría y práctica, y a la regularidad con la que prácticas desfasadas se convertían en nuevas teorías general-

---

(11) Así R. H. S. CROSSMAN, «Introduction», en su edición de *The English Constitution*, London, Fontana, 1963, pág. 1.

(12) A. BUCHAN, *The Spare Chancellor. The Life of Walter Bagehot*, London, Chatto and Windus, 1959, pág. 9.

(13) N. ST. JOHN-STEVAS, *Walter Bagehot. A study of his life and thought together with a selection from his political writings*, London, Eyre & Spottiswoode, 1959, págs. x-xi.



mente aceptadas» (14). Del mismo modo, Lord Balfour –en su Introducción a la obra– destaca no sólo la cantidad y calidad de la información que maneja Bagehot sino también la originalidad con la que construye su sistema (15).

La obra de Bagehot –y singularmente *The English Constitution*– han quedado, por tanto, como un modelo del modo en que se deben superar las apariencias para observar con provecho la técnica del poder, es decir, no sólo como un ejemplo de interpretación genial de un sistema político especialmente interesante, sino también como una lección metodológica que hay que asimilar para abordar el estudio de cualquier sistema político (16). De esta manera Bagehot se une a una tradición, la del pensamiento político inglés, cuyos autores «(...) han sido notoriamente racionalistas, librepensadores y utilitaristas. Hobbes, Locke, Payne, Hume, Bentham, Mill y Bagehot forman una cadena continua de desarrollo intelectual (...)» (17). Lo significativo de la aportación de Bagehot –en el concreto terreno de la descripción del funcionamiento de la Constitución– consiste en culminar el esfuerzo de Mill por transformar el utilitarismo benthamita, superando las limitaciones del *Representative Government* al sustituir la vieja idea de la división de poderes por la de la concentración de los mismos en ciertas instituciones, y por el papel central que atribuye al Gabinete (18).

Los límites de este trabajo hacen imposible una exposición sistemática de la obra de Walter Bagehot. Su objeto debe limitarse a dar escueta noticia del lugar que en la misma ocupa la relación entre Parlamento y opinión pública, precisamente en

---

(14) Lord STAMP, en su «General Editor's Preface» al libro de W. I. JENNINGS, *The British Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1942, pág. vii.

(15) Lord BALFOUR, «Introduction» a *The English Constitution*, London, Oxford University Press, 1933 (la introducción está fechada en 1927), págs. v a viii. (Esta es la edición por la que se cita la obra en lo sucesivo.)

(16) R. H. S. CROSSMAN, *Introduction* ya citada, págs. 29 y 30.

(17) R. H. S. CROSSMAN, *Introduction*, pág. 13.

(18) R. H. S. CROSSMAN, *El pensamiento político inglés...*, op. cit., pág. 135.

una circunstancia histórica y en una sociedad en la que un problema semejante tenía que estar presente con gran fuerza en el pensamiento político del que Bagehot es una de sus expresiones más destacadas.

### III

La obra de Bagehot presta atención a las dos perspectivas desde las que puede contemplarse la cuestión. Es decir, tanto a la influencia de la opinión pública en la composición y el funcionamiento de la institución parlamentaria, como a la capacidad de las asambleas para hacer llegar sus mensajes a la opinión pública e influir en su contenido y en sus formas de manifestación.

Comenzando por lo que se refiere a la composición del Parlamento, a nuestro autor le preocupa la insuficiente representación de ciertos sectores sociales. Este tema, que forma parte de *The English Constitution*, aparece ya desarrollado en un trabajo de 1859, titulado *Parliamentary Reform*:

«Todo el mundo sabe cómo se aprobó la Ley de Reforma de 1832; nadie duda de la agitación que entonces se produjo en la mentalidad popular; nadie puede honestamente dudar sobre cuál fue entonces la decisión de la nación. La “insurrección de las clases populares”, como ha sido llamada, aseguró el éxito del proyecto de ley. (...).

Sin embargo, se pueden apreciar dos defectos en la concordancia general entre las opiniones parlamentaria y nacional. El Parlamento ciertamente muestra un prejuicio indebido en favor de los sentimientos y precepciones de los intereses agrarios. (...).

El segundo defecto (...) no es sino la otra cara de la misma moneda. Se concede demasiado poco peso a las partes del país que crecen, demasiado a las que permanecen estancadas. (...) A largo plazo, la opinión pública estará mucho

más influenciada por la parte del país que crece que por la estancada» (19).

El fundamento de la defensa de una presencia adecuada de todos los sectores sociales en la Cámara de los Comunes, con especial atención para no descuidar la opinión de los más dinámicos –como los industriales de Leeds y Manchester en los que *Parliamentary Reform* ejemplifica a quienes no tienen *their own due weight in the community* (20)– proviene de la convicción en las ventajas del *government by discussion*.

En un ensayo bien característico de la mentalidad de su tiempo, *Physics and Politics*, Bagehot razona extensamente las ventajas de este sistema de gobierno. Con el continuo recurso a argumentos extraídos de las ciencias de la naturaleza y de la teoría económica de su época –de la que era buen conocedor–, y un optimismo inquebrantable en las virtudes del progreso y en la capacidad de evolución de la sociedad, llega a la conclusión de que existe una relación entre el bienestar de los ciudadanos y el modo por el que se gobiernan:

«De nuevo puede argumentarse sobre bases plausibles (...) que existe alguna cualidad en el pensamiento inglés que hace que destaque a la altura –si no por encima– de muchas de las mejores y más originales ideas provinientes de las naciones poseedoras de mayor cultura científica y dotadas de interés más extendido por las ciencias. En ambos casos pienso que el motivo de la originalidad inglesa se halla en que el sistema de gobierno a través del debate agiliza y aviva el pensamiento a lo ancho de la sociedad; que hace que la gente piense

---

(19) *Parliamentary Reform*, 1859, págs. 429 a 431.

Existen dos ediciones de las obras completas de Walter Bagehot. La primera a cargo de su cuñada, la señora Russell Barrington, en 10 volúmenes (Londres, 1915). La segunda, al cuidado de St. John Stevas, en 14 volúmenes (Londres, 1968-1986). Las citas de las obras de Bagehot –con excepción de *The English Constitution*– se hacen de la selección de ST. JOHN STEVAS citada en la nota 13.

(20) *Ibidem*, pág. 432.

que ningún mal proviene de pensar; que en Inglaterra esta fuerza ha estado operando desde hace tiempo, y de esta manera se ha desarrollado un mayor número de personas dispuestas a usar su energía mental con autonomía, y no dispuestas a usarla de otro modo, como sucede en los sistemas de gobierno despótico» (21).

Ahora bien, un sistema de gobierno basado en la discusión pública de los asuntos públicos sólo puede desarrollar sus virtualidades desde el respeto a la libertad de expresión. Sus requisitos son, evidentemente, la existencia de una opinión pública bien formada y plural que disponga de cauces parlamentarios de manifestación de la opinión pública. En uno de sus últimos escritos, *The Metaphysical Basis of Tolerance* (1874), defiende que los límites de la tolerancia no pueden ser otros que los de la propia autopreservación social. Lo único que un sistema de gobierno no está obligado a consentir es la controversia que lleve a su aniquilación. Dentro de estos límites, la tolerancia debe ser absoluta, por dos motivos. Primero, porque el efecto de la persecución es frecuentemente «erradicar la herejía de unos pocos al precio de ocasionar el escepticismo de muchos; matar el error, sin duda, pero también arruinar la fe generalizada. Y ésta es la cuestión principal, ya que la propagación de la verdad es el fin de la persecución, lo demás son sólo los medios». El segundo lugar, porque la tolerancia de las diversas opiniones es la única manera de llegar a la verdad. «Sin discusión, cada mentalidad depende de su propia observación parcial. Un gran hombre es una imagen –una cosa, por así decir– para su ayuda de cámara, otra para su hijo, otra para su mujer, otra para su mejor amigo. Ninguna de ellas debe ser estereotipada; todas deben ser comparadas. Prohibir la discusión es prohibir el proceso por el que las percepciones se corrigen» (22).

---

(21) *Physics and Politics. Government by Discussion*, 1867, pág. 455.

(22) Citado por ST JOHN STEVAS, *op. cit.*, pág. 59.

El pensamiento de Bagehot no escapa a las imposiciones de su época hasta el extremo de formular una teoría revolucionaria de la democracia. Propugna una adecuada representación de todos los intereses nacionales, pero sin pretender llegar a las decisiones por procedimientos aritméticos. La clave del sistema de gobierno que propugna consiste en la aludida discusión pública de los asuntos públicos, sin que la mayoría numérica que corresponde a las clases trabajadoras tenga la virtud de imponerse sobre los intereses de los demás grupos sociales. Un sistema de sufragio universal en el que la representación sea producto directo de la población no es la mejor alternativa al sistema de ausencia de representación que critica. Entre otras cosas, porque haría redundante la discusión. Pero, además, porque una de sus consecuencias sería la vulgarización demagógica del debate parlamentario, lo cual es malo para la otra función del Parlamento: la que tiene que ver con la capacidad de éste para influir sobre la opinión pública (23), segunda vertiente de la relación entre Parlamento y opinión pública, a la que ya conviene dedicar atención.

#### IV

Como han destacado los comentaristas de la obra, una de las ideas más originales contenidas en *The English Constitution* consiste en la división de las instituciones políticas entre elementos solemnes (*dignified parts*) y elementos eficientes (*efficient parts*) de la Constitución. Los primeros, mediante el recurso a la tradición, aseguran la fidelidad de los ciudadanos —son un factor de legitimación diríamos en el lenguaje de hoy— mientras que los segundos, por su capacidad para conseguir el progreso y el bienestar colectivos, son los verdaderos agentes del sistema político (24). Los elementos solemnes de la Constitución británica a mediados del siglo pasado son, principalmen-

---

(23) *Parliamentary Reform*, pág. 444.

(24) *The English Constitution*, págs. 3 a 6.

te, la Cámara de los Lores y la Corona. Los elementos eficientes, la Cámara de los Comunes y, sobre todo, el Gabinete. En este modelo corresponden al Parlamento distintas funciones: electiva, esto es, de designación del Primer Ministro; legislativa, o de discusión y aprobación de los proyectos de ley; informativa, o de comunicación de hechos a la opinión pública; pedagógica, o de formación de la opinión pública, y expresiva, es decir, de manifestación de determinadas ideas e intereses de la opinión pública. Las tres últimas son las más relevantes para el problema que nos ocupa.

Bagehot considera la función expresiva inmediatamente después de analizar la función electiva –que a su juicio es la más importante–: «La segunda función de la Cámara de los Comunes es la que podría llamar función expresiva. Su finalidad consiste en expresar las ideas del pueblo inglés sobre todas las cuestiones que se le presentan» (25).

Ya hemos visto más arriba cómo Bagehot considera que los dos defectos del sistema de representación de su época radicaban en la descompensación en favor de los intereses agrícolas –frente a los mercantiles, industriales y profesionales– y de ciertas partes del país –frente a otras que crecían en población y en riqueza–. En *The English Constitution* se repiten los argumentos de *Parliamentary Reform*, añadiendo la refutación de los defectos que habitualmente se achacaban a la composición de la Cámara de los Comunes: la ausencia de representación de las clases trabajadoras y la excesiva representación de los intereses de la aristocracia a través de parlamentarios descendientes de familias nobles. En cuanto a la primera de las cuestiones, Bagehot no considera que éste sea un defecto de la relación entre opinión pública y opinión parlamentaria en la Constitución británica, ya que «(l)as clases trabajadoras prácticamente no contribuyen en nada a la formación de nuestra opinión pública colectiva, por lo que su ausencia a la hora de formar la opinión en el Parlamento no desvirtúa la coincidencia del Parlamento

---

(25) *Ibidem*, pág. 117.

con la opinión pública. Están excluidas de la representación, y también de la cosa representada» (26). Por lo que respecta a la abundante presencia de familiares de nobles en los bancos de los Comunes, los intereses que representan no son distintos de los definidos como agrarios. Carecen de una posición común que no sea la defensa de la posición de los terratenientes y, en consecuencia, no representan un inconveniente distinto del ya considerado con anterioridad (27).

Pero la Cámara de los Comunes no es un sujeto pasivo, mero receptor de la opinión popular. Por el contrario, buena parte de su importancia radica en su capacidad para influir en el modelo de pensar de los ciudadanos a través de su «función pedagógica» o «docente»:

«La tercera función del Parlamento es la que puedo llamar –conservando una especie de tecnicismo incluso con relación a asuntos bien conocidos en aras de la claridad– la función docente (*the teaching function*). Un consejo amplio y abierto, compuesto por hombres notables, no puede colocarse en medio de una sociedad sin alterar esa sociedad. Tiene que cambiarla a mejor. Tiene que enseñar a la nación lo que ésta no sabe» (28). Bagehot es severo a la hora de juzgar el modo en que los Comunes cumplen su deber de elevación de la opinión pública. Considera que ésta es la función que peor ejerce la Cámara.

En fin, el Parlamento «tiene lo que se puede llamar una función informadora, una función que aunque en su forma presente es muy moderna, resulta muy semejante a una función medieval. En los viejos tiempo uno de los cometidos de la Cámara de los Comunes consistía en informar al Soberano de lo que estaba mal. Exponía ante la Corona los agravios y quejas de los particulares. Desde que se publican los debates parlamentarios, la función del Parlamento consiste en exponer estos mismos

---

(26) *Ibidem*, pág. 147.

(27) *Ibidem*, pág. 148.

(28) *Ibidem*, págs. 117 y 118.

agravios, estas mismas quejas ante la nación, que es el actual soberano. La nación lo necesita tanto como lo pudo necesitar el monarca. Un pueblo libre es, por regla general, justo; la libertad adiestra a los hombres en el equilibrio de los intereses, que es la esencia de la justicia. El pueblo inglés, quizá por encima de otras naciones libres, es justo. Pero una nación libre rara vez está libre de prejuicios –la nación inglesa desde luego no lo está–. Sólo entiendo lo que le resulta familiar, lo que proviene de su experiencia, lo que se ajusta a sus moldes mentales» (29). De ahí la virtud del Parlamento como escaparate de intereses particulares, ya que «(C)ualquier idea, cualquier convicción, cualquier sentimiento capaz de conseguir que un mínimo número de parlamentarios asuma su defensa, puede ser percibido por casi todos los ingleses como una opinión falsa y perniciosa, pero en alguna medida posible, una opinión que entra dentro de lo discutible, una opinión que hay que tener en cuenta. Y éste es un logro inmenso. (...) Los periódicos sólo repiten las posiciones que agradan a sus compradores; los argumentos favorables son destacados, elaborados, ilustrados; los argumentos adversos se minimizan, se expresan incorrectamente, se confunden. Se dice que el peor juez es un juez sordo; el más obtuso de los sistemas de gobierno es el sistema de gobierno libre en aquellas materias de las cuales sus clases dirigentes no quieren darse por enteradas. Estoy dispuesto a reconocer como segunda función del Parlamento en orden de importancia la que, en cierta medida, nos hace oír lo que de otro modo no oiríamos» (30).

## V

La obra de Walter Bagehot participa, en fin, de esa característica del pensamiento inglés que consiste en el recelo hacia las construcciones sistemáticas. O, por decirlo más correcta-

---

(29) *Ibidem*, pág. 118.

(30) *Ibidem*, págs. 118 y 119.



mente, en el uso que los británicos dan a la teoría: más que el cimiento sobre el que apoyar la práctica, el instrumento a emplear en función de la consecución de unos fines. «El pensamiento político inglés tiene un carácter profundamente dialéctico. Forma siempre parte de una controversia y por consiguiente, sólo es comprensible en relación con el contexto del conflicto que le da origen. No es que nos disguste la teoría como tal, sino que nos resulta sospechosa toda teoría que no tiene relación con objetivos prácticos inmediatos» (31). El autor de *The English Constitution* escribe para refutar las interpretaciones de la Constitución que le parecen erróneas —buena parte de *The English Constitution* está construida como réplica al *Representative Government* de Mill—, antes que para elaborar una teoría de la Constitución. Lo que no impide —más bien al contrario— que el resultado ofrezca un modelo sistemático admirable.

Quizá entre los motivos que han hecho que Bagehot sea menos conocido y apreciado fuera del ámbito anglosajón que algunos de sus contemporáneos se encuentre precisamente éste. Es comprensible que los estudios del Continente hayan encontrado mayor interés en construcciones más cercanas a sus propios hábitos intelectuales. Sea como fuere, lo cierto es que el Derecho Constitucional ha contraído una fuerte deuda con su obra ya que, en palabras de Dicey: «Ningún autor de nuestro tiempo (se puede afirmar ésto con seguridad) ha hecho tanto por aclarar los intrincados mecanismos del sistema inglés de gobierno como Bagehot. Su *Constitución Inglesa* está tan llena de brillantez, originalidad e ingenio que pocos estudiantes se dan cuenta cuán llena está, igualmente, de conocimientos, de sabiduría y de clarividencia. Las finas pinceladas con las que, por ejemplo, Bagehot pinta la realidad del sistema de gobierno de gabinete son tan agradables como para hacer olvidar al lector que Bagehot fue el primer autor que explicó de acuerdo con los hechos la verdadera naturaleza del

---

(31) R. H. S. CROSSMAN, *El pensamiento político inglés...*, *op. cit.*, págs. 120 y 121.

Gabinete y su verdadera relación con la Corona y el Parlamento. Es, en definitiva, uno de esos raros maestros que explican materias intrincadas con tan absoluta claridad como para hacer olvidar al público que lo que ahora está tan claro alguna vez requirió explicación» (32).

Incluso quienes, como Mount, critican la simplificación que a su juicio supone la interpretación contenida en la obra de Bagehot –defecto del que hace participar también a Dicey, Jennings, Laski o Crossman, es decir, a lo más selecto de la doctrina constitucional británica (33)– reconocen que el autor consigue el principal de los objetivos que se ha propuesto: explicar quién gobierna, y cómo lo hace, levantando los velos que ocultan la verdadera disposición de los poderes (34).

Pero es forzoso reconocer, y de ello hay prueba en la muestra de textos relativos a la opinión pública que figuran en este trabajo, que Bagehot no siempre se limita a una descripción o interpretación de la realidad, sino que en su obra se deslizan con frecuencia consideraciones sobre la forma en la que esa realidad debe organizarse. No cabe duda de que es en los momentos en los que abandona su línea descriptiva principal cuando su obra resulta menos original y valiosa, más deudora de los lugares comunes de su época, y sus conclusiones, menos interesantes (35). Su formulación de una teoría elitista de la democracia –que es común a otros liberales ingleses– resulta mucho menos atractiva que su capacidad para ofrecer los parámetros para la comprensión de la sociedad de su tiempo –y en particular, de su estructura política–, es una tarea que ha

---

(32) A. V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, Macmillan Press, 1959 (1.ª ed. 1885), págs. 19 y 20.

(33) F. MOUNT, *The British Constitution Now*, London, Heinemann, 1992, pág. 37.

(34) *Ibidem*, págs. 45 y 46.

(35) R. H. S. CROSSMAN, *Introduction*, *op. cit.*, págs. 26 a 28.

permitido equiparar su obra a la de su ilustre contemporáneo el novelista Anthony Trollope (36).

Por cuanto en concreto se refiere a la cuestión de la opinión pública, resulta claro que ésta ocupa un lugar importante en la obra de Bagehot, ya que tanto las partes eficientes de la Constitución como las solemnes se definen y justifican precisamente por la relación que mantienen con aquélla: las solemnes existen para legitimar al sistema de gobierno ante los ciudadanos, y las eficientes tienen su origen y su mecanismo regulador en la representación parlamentaria. Pues bien, lo más original y duradero de la obra de Bagehot en esta materia radica en lo que puede denominarse segunda vertiente de la misma, es decir, en el análisis que realiza de los procesos en los que el Parlamento es el sujeto activo. La descripción de las funciones de información, de expresión y de formación de la opinión pública constituye un esquema que aún hoy ayuda a comprender no sólo el funcionamiento del parlamentarismo clásico, sino también de sus versiones contemporáneas y que, en consecuencia, sigue manteniendo el indudable valor de la obra de Walter Bagehot.

---

(36) A. BRIGGS, *Victorian People*, London, Penguin, 1990 (1.<sup>a</sup> ed. 1954), págs. 95 a 123.