

EVOLUCION DE LOS PARLAMENTOS DE LOS PAISES NORDICOS: ANALISIS COMPARADO

Por AITOR YRAOLA

SUMARIO

I. EL *ALTHING* ISLANDÉS, UN PARLAMENTO MILENARIO: 1. *Una Asamblea consultiva, 1800-1874.* 2. *Una Asamblea legislativa a partir de 1874.*—II. EL *STORTING* DE NORUEGA.—III. EL *RIGSDAG* O PARLAMENTO DANÉS: 1. *La Ley Constitucional de 1849.* 2. *El desastre de 1864 y la lucha constitucional.*—IV. LA *DIETA* DE FINLANDIA: 1. *La Constitución de la «Dieta» de Finlandia en 1863.* 2. *Hacia la Constitución de 1919.*—V. EL *RIKSDAG* DE SUECIA: 1. *La Constitución de la Edad de la Libertad.* 2. *Hacia la Constitución de Gustav III.* 3. *El Instrumento de Gobierno de 1809.*—VI. CONCLUSIONES.

Este artículo tiene por objeto examinar de una manera general la formación y evolución de cada uno de los Parlamentos de los Países Nórdicos: *Althing*, *Storting*, *Rigsdag*, *Dieta* y *Riksdag* hasta su configuración como formas de parlamentarismo reconocidas socialmente. Se ha procurado también en este análisis señalar las fases históricas por las que los distintos países nórdicos han ido accediendo a formas de Gobierno, Asambleas legislativas o Parlamentos constituyentes que pudieran situar en un marco histórico comparativo más amplio la evolución del parlamentarismo español. En notas finales se aporta una bibliografía esencial en lenguas nórdicas así como en otros idiomas más accesibles.

I. EL *ALTHING* ISLANDES, UN PARLAMENTO MILENARIO

El *Althing* de Islandia fue fundado en el 930 d. C.; en un principio era una asamblea general de la nación en la que los líderes más poderosos del país (*goðar*) se reunían para dictar leyes y administrar la justicia. Como al *Althing* podían acudir libremente todos los ciudadanos, esta asamblea se convirtió en el gran acontecimiento

del año donde se solventaban pleitos legales de todo tipo. El centro del *Althing* lo constituía la Roca de la Ley (*Lögberg*) donde el Intérprete de la Ley (*lögsögumaður*) presidía oficialmente la asamblea, recitaba en voz alta una tercera parte del corpus legal vigente en la época e instruía acerca del procedimiento legal a seguir en el *Althing*. Existía además una sección legislativa de la asamblea (*Lögrétta*) compuesta por 39 gobernadores de distrito (*goðar*) además de nueve miembros extraordinarios y el Intérprete de la Ley. A esta poderosa institución legal le competía la adopción de nuevas leyes y el otorgamiento de excepciones a las leyes existentes.

El *Althing* también cumplía una función judicial y escuchaba disputas legales aparte de las mantenidas en las asambleas de cada región. Después de la división de Islandia en cuatro regiones, alrededor del 965 d. C., se estableció una Corte de 36 jueces en cada región. A principios del siglo XI se estableció una quinta corte (*fimmtardómur*) formada por 48 jueces nombrados por los *goðar* de *Lögrétta* que funcionaba como un Tribunal Supremo de otras Cortes para atender casos no resueltos por las Cortes de las distintas regiones.

El *Althing* del siglo X decidió que las asambleas se celebrasen en día jueves a mediados de junio. Desde entonces las sesiones tuvieron lugar por espacio de dos semanas hasta aproximadamente el 1271.

Cuando según la Antigua Alianza (*Gamli sáttmáli*) la nación islandesa se sometió a la autoridad del rey noruego en 1262-1264, la función del *Althing* cambió, la organización interregional y el control del país por los gobernadores de distrito desaparecieron. A partir de entonces el poder ejecutivo descansó en el Rey y sus funcionarios: los Comisionados Reales (*hirðstjórar*) y los Comisionados de Distrito (*sýslumenn*). La sección legislativa del *Althing* (*Lögrétta*) continuó siendo la principal institución legal aunque dividía sus funciones con el rey. Las leyes aprobadas en la sección legislativa debían ser aprobadas por el rey y viceversa, las iniciativas legales del rey debían ser ratificadas por el *Althing*. El Intérprete de la Ley fue sustituido por dos administradores legales (*lögmenn*). Como consecuencia de estos cambios el *Althing* adquirió principalmente una función de Corte de apelaciones. Después de 1593 los juicios de la sección legislativa del *Althing* podían llevarse hasta la Corte Suprema (*yfirdómur*) o ante el mismo rey noruego.

A lo largo del siglo XIV la sucesión real puso a Noruega e Islandia bajo la monarquía absoluta danesa que fue reconocida formalmente por el pueblo islandés en una asamblea extraordinaria celebrada en la ciudad de Kópavogur en 1662. Tras esta decisión, el *Althing* puso en manos de la Corona danesa los restos de su autonomía legal incluyendo el derecho a ratificar la legislación. Las funciones del *Althing* fueron sustituidas por un Alto Tribunal formado por tres jueces establecido por Decreto Real en 1801 que asumió las funciones parlamentarias hasta su abolición en 1920, fecha en que se fundó la Corte Suprema de Islandia.

1. Una Asamblea consultiva, 1800-1874

En 1843 un Real Decreto promulgó el establecimiento de un nuevo Parlamento

a lo que siguió la convocatoria de elecciones. El nuevo Parlamento se reunió por primera vez en 1845 y estaba compuesto por una sola Cámara formada por 26 miembros, un miembro elegido por cada 20 distritos electorales además de seis miembros por designación real. Siguiendo la tradición danesa el sufragio estaba limitado a los varones mayores de veinticinco años con una posición social acomodada. Durante este período el *Althing* actuó meramente como un órgano consultivo de la Corona, los borradores de leyes introducidos por el Gobierno danés se sometían a dos lecturas y las propuestas se denominaban «peticiones». En 1851 en lugar de la sesión habitual del *Althing* se celebró una Asamblea nacional con la específica misión de discutir la forma de gobierno en Islandia. El nuevo Parlamento, liderado por Jon Sigurðsson, consiguió introducir buen número de mejoras en la legislación y en la administración del país que condujeron al establecimiento de una Asamblea legislativa y a la redacción de la primera Constitución en 1874.

2. Una Asamblea legislativa a partir de 1874

La Constitución de 1874 otorgó al *Althing* poder legislativo conjunto con la Corona en asuntos de exclusiva competencia de Islandia, al tiempo que se le permitía la recaudación de impuestos. No obstante, el rey se reservaba el derecho de rechazar la legislación adoptada por el *Althing*. Durante el último cuarto del siglo se incrementó el número de miembros del Parlamento hasta 36, 30 de los cuales eran nombrados en elecciones generales, los restantes por designación real. El *Althing* se dividió en dos Cámaras, Baja (con 24 diputados) y Alta (con 12 diputados). Entre 1874-1915 se nombraban comités *ad hoc* y sólo a partir de 1915 tales comités fueron elegidos por alguna de las Cámaras. Las sesiones del *Althing* se celebraban una vez cada dos años. El Gobernador General (*landshöfðingi*) era el más alto representante del Gobierno en Islandia y era además responsable ante el Consejero para Islandia (*Íslandsráðgjafi*) con sede en Copenhague.

En 1903 se aumentaron en cuatro más los miembros del Parlamento (40 en total) y una serie de enmiendas a la Constitución puestas en vigor a partir de 1904 proporcionaron a los ciudadanos islandeses un Gobierno local limitado, así como una democracia parlamentaria; por otra parte la Corona nombró a un ministro islandés responsable ante el *Althing*. A partir de 1908 se introdujo en el Parlamento la votación secreta, y en 1915 los diputados nombrados por designación real fueron sustituidos por seis representantes nacionales elegidos por un período de doce años. Por las mismas fechas a las mujeres se les concedió la capacidad de voto.

El Acta de Unión que entró en vigor a primeros de 1918 convirtió a Islandia en un Estado soberano en unión personal con Dinamarca. Al *Althing* se le concedió un poder legislativo ilimitado aunque la cartera de Asuntos Exteriores permaneció, junto con los asuntos pesqueros, en manos danesas. A partir del Acta Constitucional de 1934 y las enmiendas de 1942, el número de diputados ascendió a 52. Cuando Dinamarca fue ocupada por la Alemania nazi, el 9 de abril de 1940, la unión con Is-

landia se vio amenazada gravemente. Al día siguiente el *Althing* pasó dos resoluciones invistiendo al Gobierno islandés con los poderes de Jefatura de Estado y declarando la plena responsabilidad de Islandia en asuntos extranjeros y pesqueros. El Acta de Unión con Dinamarca fue revocada en referéndum y en sesión extraordinaria del *Althing* se estableció el 17 de junio de 1944 la República de Islandia (1).

II. EL STORTING DE NORUEGA

Noruega cuenta con una Asamblea nacional basada en una Constitución solamente desde 1814, aunque ha sido uno de los primeros países en fundamentar un orden social basado en la ley. Antes de la unificación del país a finales del siglo XIX existían por toda Noruega reinos independientes con su propio sistema judicial. Todos los hombres libres se reunían en *Althings* para discutir temas de común interés, promulgar leyes y administrar la justicia; en tales asambleas primitivas la ley estaba basada en la costumbre. A mediados del siglo XI se formaron los *lagtings*, los cuales ejercían su jurisdicción sobre áreas más vastas: el *Gulating* para el oeste y sur de Noruega, el *Frostating* para la región de Trøndelag y el norte, el *Eidsivating* para el este y el interior del país y el *Borgarting* para las regiones costeras del este de Noruega.

El rey no tenía influencia directa sobre los procedimientos legales hasta que en 1274 el rey Magnus el Legislador introdujo un código de leyes uniforme en todo el país basado en la recopilación de costumbres de las distintas regiones, el cual estuvo vigente durante más de cuatrocientos años.

Los antiguos *lagtings* noruegos contaban con un poder coactivo limitado al ser instituciones regionales; por el contrario, el poder real y el de la Iglesia se vieron incrementados durante los siglos XII y XIII convirtiendo a los representantes regionales de la ley en meros funcionarios reales. A finales del siglo XIV los poderes real y de la nobleza sufrieron una prolongada crisis a favor de las reivindicaciones independentistas de las regiones, pero con la Reforma a partir de 1660 el poder real derivó en despotismo. Noruega contó con su propio Consejo de Estado hasta que el rey Christian III firmó un Decreto danés según el cual Noruega se convertía en una provincia del Reino de Dinamarca. A partir de 1539 a Noruega se le permitió celebrar Asambleas nobiliarias y contar con una mínima influencia política hasta el fin de la Unión con Dinamarca en 1814.

(1) Como resulta común a otros países nórdicos las fuentes sobre la evolución del parlamentarismo escasean en lenguas no vernáculas. En lengua islandesa el mejor especialista en la materia es el profesor SIGURÐUR LÍNDAL quien ha escrito varios trabajos al respecto, el más completo: *Althingi á thjóðveldisöld*, Althing, Reykjavik, 1994. En inglés existen MATTHÍAS THÓRÐARSON: «The Althing: Iceland's thousand years Old Parliament», en SNAEBJÖRN JÓNSSON: *The English Bookshop* (ed.), Reykjavik, 1930, págs. 3-13; BJARNI BENEDIKTSSON: «The Two Chambers of the Icelandic Althing», en *Legal essays: a tribute to Frede Castberg*, Oslo, Universitetsforlaget, 1963, págs. 394-410, y JÓHANNES NORDAL (ed.): «The Althing», en *Iceland 874-1974*, Reykjavik, 1975, págs. 130-133. En español existe el ensayo de PEDRO MUÑOZ: «Islandia, un Parlamento milenario», en *Historia* 16, 5, 112, 1983, págs. 110-115.

Desde mediados del siglo xvii Noruega contaba con Ejército propio y el movimiento independentista creció a lo largo de todo el siglo xviii. Tras la Guerra de 1807, la oposición noruega a la política exterior danesa se incrementó enormemente y cada vez se hizo más clara la necesidad de establecer en Noruega un Gobierno propio. A tal efecto se nombró una comisión de funcionarios y el príncipe Christian Fredrik, regente en Noruega en 1813, se vio obligado a reconocer la soberanía popular noruega tras una reunión de notables celebrada en febrero de 1814. Tras este reconocimiento se pusieron las bases para la redacción de una Constitución que fue discutida por funcionarios estatales de todo el país.

El 10 de abril de 1814, se reunieron en la localidad de Eidsvoll 112 delegados representantes de todas las regiones del país. La asamblea contaba con 59 funcionarios gubernamentales, 37 granjeros y seis representantes de las ciudades, quienes en un espacio de cuatro a cinco semanas redactaron una Constitución que fue firmada el 17 de mayo del mismo año. La nueva Constitución se basaba en una monarquía y Christian Fredrik fue elegido rey de Noruega; pero al producirse su abdicación durante el otoño, Noruega entró en alianza con Suecia, condicionada a la aceptación por ésta última de la recién aprobada Constitución; en consecuencia el *Storting* se convirtió en una institución y la Constitución de Eidsvoll sirvió a los noruegos como baluarte político durante todo el período de la alianza con Suecia. En 1905 Noruega rompió sus vínculos constitucionales con Suecia y, mediante un plebiscito, fue elegido rey de Noruega el príncipe danés Carl, quien adoptó el nombre de Haakon VII.

La Constitución de 1814 era de corte radical aunque no llegó a establecer un Gobierno popular. Hasta 1884 solamente una pequeña proporción de la población tenía derecho a voto, en su mayoría funcionarios gubernamentales, burgueses y granjeros acomodados. El sufragio universal para los varones se introdujo en 1898 y para las mujeres en 1918 (para las elecciones generales, en 1910 para las locales) (2).

III. EL RIGSDAG O PARLAMENTO DANES

En comparación con Islandia o Noruega, la evolución del parlamentarismo danés se remonta tan sólo al siglo xix. Las guerras de fines del siglo xviii y comienzos del xix entre las grandes potencias de Francia, Inglaterra, Alemania y Rusia hicieron difícil para Dinamarca conservar su neutralidad. Desde 1780 Dinamarca participó en una alianza de neutralidad con Rusia y Suecia para asegurar, entre otras cosas, ingresos para su gran flota mercante. Pero en 1801 Dinamarca fue obligada a abandonar esta alianza de neutralidad después de que la flota de guerra británica

(2) Las fuentes sobre el *Storting* se encuentran principalmente en noruego, en el monumental trabajo de ALF KAARTVEDT y cols.: *Det Norske Storting gjennom 150 år*, I-IV, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo, 1964. En inglés puede consultarse el libro de PER ØISANG: *Norway's Parliament. The Storting*, Fabritius, Oslo, 1962. Una información más detallada sobre la evolución del *Storting* puede también encontrarse en *Library of the Norwegian parliament*, Stortinget, N-0026 Oslo, 1, Noruega.

venciera a la danesa en la Batalla de Copenhague. En 1807, cuando Francia y Rusia hicieron frente a Inglaterra implantando un bloqueo continental, Dinamarca abandonó su neutralidad y se pasó al lado de Napoleón. Después de la caída de éste, y conforme a las decisiones tomadas en el Congreso de Viena en 1814, Dinamarca fue obligada a conceder a la región de Holstein una ley fundamental basada en la institución de una *Dieta*. Aunque el mensaje «libertad, igualdad y fraternidad» de la Revolución francesa de 1789 no fue escuchado en Dinamarca, los acontecimientos que tuvieron lugar en París y en los Países Bajos en 1830 impresionaron al monarca danés Frederik VI.

El temor a que los movimientos revolucionarios fueran a extenderse se acentuó cuando de parte holsteniana se exigió en 1831 una Constitución libre para los Ducados de Slesvig y Holstein que debían permanecer «eternamente juntos e indivisos». Con motivo de ello el rey anunció que había decidido conceder a su pueblo una ley fundamental basada en la institución de una *Dieta* (*staenderforfatning*). Y en 1834 se instituyeron *Dietas* provinciales con carácter puramente consultivo (*rådgivende provinsialstaenderfordamlinger*) en cuatro regiones: además de Holstein, en Slesvig, en Jutlandia y en Selandia. Las primeras reuniones se celebraron en Roskilde y en Itzehoe en 1835, aunque únicamente los varones mayores de treinta años de edad y con cierta fortuna tuvieron derecho al voto en estas *Dietas*. Con estas limitaciones, sólo unos 40.000 habitantes sobre una población de 2,5 millones pudieron votar.

Los asuntos que estas *Dietas* recibieron del Gobierno para su dictamen concernían especialmente a las leyes sobre los derechos personales y de propiedad de los ciudadanos. Pero el debate abierto y las demandas de los liberales de plena libertad de prensa sirvieron para acelerar el proceso hacia una Constitución libre. Sin embargo, para los campesinos la Constitución no era el objetivo prioritario; ellos objetaron ser los únicos obligados a realizar el servicio militar y querían además que se aboliese el sistema de aparcería. Se produjo una sublevación por todo el país y en 1846, con el establecimiento de la Sociedad de Amigos de los Campesinos (*Bondevennernes Selskab*) las exigencias del campesinado se unieron a las demandas de los liberales de una Constitución libre.

1. *La Ley Constitucional de 1849*

Inmediatamente después de que Frederik VII subiera al trono danés en enero de 1848, estalló un conflicto entre los danófilos y los germanófilos. Una Diputación de Slesvig y Holstein, imbuida del espíritu de la Revolución francesa, exigió del nuevo rey una Constitución libre y común para Holstein y Slesvig, así como la adhesión de Slesvig a la Federación Alemana. Los nacional-liberales celebraron reuniones de protesta en Copenhague, y el 21 de marzo se dirigieron al rey con una contrapropuesta: una Constitución libre y común para Dinamarca y Slesvig, así como la petición de un nuevo Gobierno nacional-liberal. Ese mismo día el rey cedió ante la pre-

sión popular, disolvió el Gobierno y declaró que desde ese momento se consideraba como monarca constitucional. Dos días más tarde estalló una rebelión en Kiel, en Holstein, la guerra de los Tres Años (de 1848 a 1850) era una realidad.

El nuevo Gobierno nacional-liberal constituido bajo la presidencia de A. W. Moltke (con el título de *konseilspraesident* desde 1855) entró en funciones en marzo de 1848 y convocó la Asamblea Nacional Constituyente (*Den Grundlovgivende Rigsforsamling*) que el 25 de mayo de 1849 aprobó la primera Constitución libre de Dinamarca, aboliendo con ello ciento ochenta y nueve años de absolutismo. El 5 de junio del mismo año la Ley Constitucional fue firmada y sancionada por el rey Frederik VII.

El autor principal de la Ley Constitucional fue el teólogo Ditlev Gothard Monrad, quien se inspiró principalmente en las Constituciones belga y noruega. Esta ley creó en Dinamarca un *Rigsdag* o Parlamento constituido por dos Cámaras: el *Folketing* (con 100 miembros elegidos directamente) y el *Landsting* (con 51 miembros elegidos indirectamente por compromisarios).

Todos los varones con buena posición mayores de treinta años contaban con derecho a voto. A los veinticinco años podía accederse al *Folketing*, mientras que al *Landsting* sólo se llegaba a los cuarenta años de edad, tras demostrar que se poseía además una fortuna de 1.200 *rigsdaler*. La Ley Constitucional garantizaba la libertad de cultos, la libertad de prensa, la libertad de reunión, la enseñanza y servicio militar obligatorios.

2. El desastre de 1864 y la lucha constitucional

La guerra de 1848-1850 no resolvió las diferencias fundamentales de nacionalidad entre danófilos y germanófilos, es decir, entre Dinamarca y Slesvig-Holstein. El Gobierno nacional-liberal tenía que adoptar una decisión difícil: o introducir una Constitución para todo el Reino de Dinamarca y los Ducados de Slesvig y Holstein o, como deseaba, fijar el límite en el río Eider separando con tal medida al Holstein germanófilo. La Ley Constitucional de junio no incluía a Slesvig y, según los acuerdos con Prusia celebrados en Londres en 1851-1852, se había prometido no ligar a Slesvig más estrechamente que a Holstein. El 13 de noviembre de 1863 se aprobó la Constitución de noviembre (*Novemberforfatningen*) que unía a Dinamarca y a Slesvig, pero separaba a Holstein; cinco días más tarde el rey Christian IX firmó la Constitución. El 1 de febrero de 1864 Prusia y Austria declararon la guerra a Dinamarca y en octubre del mismo año Dinamarca firmó en Viena un tratado de paz según el cual perdía una tercera parte de su territorio.

La decepción en los círculos nacional-liberales (causantes de la guerra contra Prusia) llevó a la creación de un nuevo partido conservador, el Partido de Derechas (*Højre*) que consiguió unir tanto a terratenientes como a una parte de los nacional-liberales. Al mismo tiempo se realizó un intento desafortunado de unir a los propietarios de grandes propiedades con los minifundistas. En 1866 el Partido de Derechas

llevó a cabo una revisión de la Ley Constitucional (con el apoyo de los nacional-liberales) que anuló el derecho electoral directo; en su lugar se implantó un derecho electoral privilegiado al *Landsting* que aseguraba a los terratenientes mayoría en dicha Cámara. El cercenamiento del derecho electoral recogido en la Ley Constitucional de 1869 causó gran descontento en el campesinado cuya reacción se produjo en 1870 con la fundación del partido Liberal-Agrario (*Det forenede Venstre*) que ya en 1872 consiguió la mayoría en el *Folketing*. Sin embargo, el rey continuó designando a sus ministros de entre los miembros del Partido de Derechas. De esta manera comenzó una nueva etapa de lucha constitucional que duraría veintinueve años hasta que el poder real accedió a las demandas del partido Liberal-Agrario de introducir en Dinamarca el parlamentarismo del *Folketing* (*folketingsparlamentarismen*).

Durante el último cuarto del siglo las fuerzas de derecha e izquierda pugnarón por controlar la mayoría parlamentaria, los conservadores gobernaron por medio de leyes presupuestarias provisionales no aprobadas por el *Folketing*. Pero la creación del Partido Socialdemócrata en 1871 y la influencia del movimiento sindical propiciaron el que el 24 de julio de 1901 el rey Christian IX nombrara el primer gabinete liberal-agrario, lo que de hecho implicaba que el rey y el Partido de Derechas habían aceptado el parlamentarismo del *Folketing*. A partir de 1905 se llevaron a cabo programas liberales de reformas; se implantaron impuestos sobre la renta y sobre los bienes, y una nueva ley electoral municipal concedió a las mujeres el derecho al voto. Con la Ley Constitucional de 1915 se les concedió el derecho al voto en las elecciones al *Folketing* y al *Landsting*. En las elecciones de 1913 el Partido Socialdemócrata se convirtió en el mayor partido del *Folketing* (3).

IV. LA DIETA DE FINLANDIA

El parlamentarismo en Finlandia ha ido evolucionando desde principios del siglo XIV, cuando líderes provinciales se reunían en asambleas para firmar acuerdos con la Iglesia que eran ratificados a nivel regional. Este primitivo sistema de representación local llegó en algunos casos a ser válido para todo el país como la firma del tratado de paz entre las provincias finlandesas y Tallin en 1326. El derecho otorgado a Finlandia a participar en la elección del rey (acordado en el Distrito Judicial

(3) El mejor estudio en danés sobre el *Rigsdag* puede encontrarse en la obra colectiva VV. AA.: *Den Danske Rigsdag, 1849-1949*, I-VI, Schultz Forlag, København, 1949. Así como los libros de HANS JENSEN: *De danske staaenderforsamlings*, 1931-1934, que trata sobre el período de la primera Constitución democrática; NIELS NEERGAARD: *Under Junigrundloven*, I-II, 1889-1916, que estudia los incidentes de 1848-1950; ERIK MØLLER: *Helstatens fald 1855-1866*, 1958, una descripción sobre ese período, y NILS NILSSON-STJERNQUIST: *Tillkomsten av 1866-års grundlov*, 1955, acerca de la revisión de la Constitución de 1866. Una perspectiva en inglés del funcionamiento del *Rigsdag* en el presente puede consultarse en *The Danish Parliament, Folketing's Presidium*, Copenhagen, 1992. Para recabar información complementaria sobre el *Rigsdag* puede consultarse la Library, Archives and Information Department, Folketinget, Christiansborg, DK-1240 Copenhagen.

de Finlandia en 1362) supuso también un reconocimiento temprano de su estatus representativo en la Unión con el Reino de Suecia. Además la forma de elección real era similar al procedimiento establecido en Finlandia: el Hombre de la Ley (*laamanni*) reunía a los doce hombres más competentes de cada distrito judicial (*laamannikunta*) de modo que las regiones estaban de hecho representadas por los notables de cada región.

A lo largo del siglo xv al principio de la representatividad regional se sumó una forma centralizada de poder estatal (*sääty*) de modo que además del poder de los notables de cada región, se sumaba el de dignatarios que representaban a todo el país: por ejemplo, la diócesis de Turku representando al Clero, los prohombres de la capital Turku a la burguesía, y los líderes de la zona central del país, Varsinais-Suomi, al campesinado terrateniente (*talonpojat*).

Durante el siglo xvi y particularmente en el período de la Reforma Luterana se produjo una transición entre el sistema representativo finlandés y los compromisos contraídos con Suecia. Las convocatorias entre ambos países sólo se realizaban para decidir asuntos de política general, otras cuestiones se adoptaban de forma autónoma. Después del primer Acta de la *Dieta* de 1617 y el Acta de la Forma de Gobierno de 1634, la representación de Finlandia en la alianza con Suecia se dirimía en la *Dieta* de la Alianza, excepto en períodos de guerra. Esta concentración de la función representativa en la misma *Dieta*, que implicaba la prohibición de convocar las Asambleas regionales, condujo a una disminución de las actividades de las instituciones regionales, aunque paradójicamente Finlandia obtuvo una mayor representatividad en la *Dieta* de la Alianza, regentada con frecuencia por un Intérprete Finlandés (*maamarsalkka*). Además la *Dieta* consiguió administrar también los asuntos internos de Finlandia mediante un sistema de apelaciones (dirigidas por los representantes regionales) que fue parte esencial de su funcionamiento.

A finales del siglo xviii, un período de libertades —en parte influencia directa de la Revolución francesa— y el nacimiento del poder de los partidos provocaron polémicas en torno al concepto de mayor o menor representatividad de los delegados regionales en la *Dieta*. A la luz de estas nuevas ideas de descentralización del poder, la Institución de Nobles de Finlandia propuso que a los miembros del Estado se les permitiese reunirse en sus respectivas regiones para elevar propuestas directas a sus representantes en la *Dieta*, propuesta que fue denegada en aras de la unidad del Reino. Esta prohibición, sin embargo, no tuvo mucho éxito ya que durante la ocupación rusa de Finlandia (entre 1742-1743) se celebraron asambleas populares destinadas a organizar el país bajo la dominación rusa. Después de la invasión, los finlandeses obtuvieron el derecho a reunirse en asambleas a nivel regional las cuales constituyeron un sistema de distritos (*läänit*) capaces de recaudar impuestos tanto a nivel local como nacional. En este ambiente de libertades un grupo de separatistas finlandeses, apoyados en la Rusia zarista, liderado por Yrjö Maunu Sprengtporten se propusieron fundar un Estado independiente y prepararon un borrador de la futura composición y funcionamiento de la nueva *Dieta* de Finlandia. Pero, desafortunadamente para los independentistas (tras la guerra sueco-rusa de principios del xix), se

decidió la separación de ambos Estados en la reunión de la Alianza (sueco-finlandesa) celebrada en Porvoo en 1809, según la cual Finlandia pasaba a convertirse en el Gran Ducado de Finlandia cuya autonomía estaba garantizada por el zar de Rusia.

1. *La Constitución de la «Dieta» de Finlandia en 1863*

Al reunirse los Estados de Finlandia en marzo de 1809 en Porvoo, funcionaban como Parlamento de Estados según la tradición, la Constitución y las leyes de Suecia. La nueva situación les asignó, sin embargo, una función en la cual los Estados cobraron cierta similitud con una Asamblea nacional porque en tal ocasión aprobaron y se sometieron conjuntamente —mediante un acta de lealtad— al nuevo soberano. La función de los Estados no era la de elegir a la nueva dinastía, porque Finlandia no había elegido al zar Alejandro, sino Alejandro a Finlandia. No obstante, el zar al convocar la *Dieta* de Porvoo reconoció a los Estados de Finlandia como representantes de la nación finlandesa, discutiéndose también en la *Dieta* asuntos referentes a impuestos y privilegios. El zar quiso dar a sus acciones la naturaleza de un reconocimiento, aunque al tiempo creó la nación finlandesa que hasta la fecha no existía como tal.

En 1863 Alejandro II convocó la *Dieta* y seis años más tarde el mismo soberano promulgó la Ley Orgánica que, en base a las experiencias adquiridas en dos legislaturas, hizo de la *Dieta* una institución permanente. Puede decirse que durante el reinado de Alejandro II se establecieron las tradiciones y modalidades del actual sistema parlamentario. El zar Alejandro III acortó el intervalo entre dos *Dietas* de cinco a tres años y puso en práctica la interrelación entre Parlamento y Gobierno, es decir, entre *Dieta* y Senado. Al comenzar su reinado integró a los principales dirigentes políticos como miembros del gabinete del Gran Ducado. El zar Nicolás II renovó la Ley Orgánica modificando la Ley electoral y la forma de representación, al mismo tiempo que se constituía el Parlamento de Rusia, la *Duma*. En un principio, las relaciones entre el Parlamento unicameral basado en el sufragio universal y el Gobierno no se alteraron, y los miembros del Senado eran nombrados entre los dirigentes políticos propuestos por los partidos. Esta práctica, próxima al parlamentarismo, no fue aplicada en 1909-1917; en dicho período el Senado funcionó como gabinete interino y no estaba compuesto por parlamentarios que gozaran de la confianza del Parlamento.

2. *Hacia la Constitución de 1919*

A finales del siglo XIX los representantes del campesinado tenían muy limitadas sus posibilidades de participación política, pero la prensa, especialmente la finesa, y distintas instituciones educativas hicieron aumentar la conciencia política de los ciudadanos. Debido a las dimensiones reducidas de las ciudades la burguesía tuvo poca

influencia hasta que el proceso de urbanización e industrialización aumentara el peso de los intereses representados por esta clase social. El Clero era poco numeroso aunque estrechamente unido a la Universidad. La clase más numerosa era la Nobleza; el zar regulaba su composición mediante una política de otorgamiento de títulos.

La Asamblea legislativa de Finlandia cobró a finales del siglo XIX y comienzos del XX un carácter fuertemente conservador en su rechazo de la política del gobierno; cuestiones como el seguro de desempleo para los obreros o la compra de propiedades por la población rural sin tierras quedaron sin solucionar como consecuencia de la estructura obsoleta del Parlamento. En 1906 se instituyó el sufragio universal (incluyendo el derecho a voto de las mujeres, así como su elegibilidad en las elecciones parlamentarias) y el Parlamento unicameral. Hasta 1909 imperó en Finlandia una forma de gobierno casi parlamentaria en la que los dirigentes de los partidos políticos estaban representados en el Senado, y en el mismo año se abrió un período de crisis durante el cual las controversias acerca de las competencias de las legislaciones de Rusia y del Gran Ducado, condujeron a la dimisión del Senado parlamentario y al nombramiento de un gabinete interino. Los conflictos de jurisdicción entre el Parlamento y el soberano se agudizaron. Entre las izquierdas crecía el descontento por el hecho de que el Parlamento no pudiera actuar como instrumento de cambio social, aunque los socialistas habían ganado ya desde las primeras elecciones de 1907 una posición importante.

La Revolución de marzo en Rusia cambió la situación por completo, y el Gobierno provisional nombró un nuevo Senado de coalición compuesto por los líderes de las fracciones parlamentarias. Los socialistas obtuvieron seis senadores, de los cuales uno era el vicepresidente del Senado, y había igualmente seis senadores de la derecha representando a cuatro partidos. En el verano de 1917 el Parlamento trató de tomar en sus manos el poder que había detentado el soberano ruso dejando la política exterior y los asuntos militares al Gobierno provisional de Rusia, pero después de que la mayoría de los diputados, por los votos socialistas, decidiera no someter esa decisión al gobierno de Petrogrado, éste decidió disolver el Parlamento. En las nuevas elecciones celebradas en octubre, los socialistas perdieron su mayoría, obteniendo sólo 92 escaños de 200. Después de la Revolución de Octubre en Rusia, los diputados conservadores comenzaron a desligar Finlandia del dominio ruso tratando de transferir el poder del zar a un cuerpo especial de regentes; pero posteriormente éste decidió ejercer el poder directamente nombrando en noviembre un nuevo Senado, el cual sometió luego —por sugerencia de Alemania— la declaración de independencia al Parlamento que fue aprobada el 6 de diciembre de 1917. El Gobierno bolchevique de Rusia reconoció la independencia de Finlandia el 4 de enero de 1918.

Entre enero y mayo de dicho año se produjo en Finlandia un conflicto armado, que por un lado significó para la Finlandia burguesa una guerra de liberación para expulsar a las tropas rusas del territorio nacional, y por otro se trató de una guerra civil entre los socialistas —que habían proclamado la revolución y ocupado el sur

del país— y las tropas del Senado. Para Alemania significaba también una guerra para salvaguardar sus intereses frente a Rusia, por lo que las tropas germanas desembarcaron en abril de 1918 y derrocaron al Gobierno rojo que tenía su sede en Helsinki. El debate sobre la forma de gobierno iniciado en mayo de 1918 concluyó cuando el barón Mannerheim —general de caballería y comandante en jefe del ejército blanco en la guerra civil— firmó el 17 de julio de 1919 la Constitución política aún vigente. Se trata de un término medio entre las posiciones monárquica y republicana, basada en la doctrina de la división de poderes. Según esta Constitución, el presidente de la República es designado por un Colegio electoral compuesto de 301 electores y disfruta de amplios poderes tanto legislativos como administrativos.

Un rasgo dominante en la evolución del parlamentarismo finlandés es su continuidad. La Asamblea de los Estados de 1809 significó la continuidad de las tradiciones políticas de la Unión con Suecia. Las *Dietas* de 1863 y posteriores representaron la continuidad de los principios fijados en los siglos XVII y XVIII. En el Parlamento de 1907 y subsiguientes había numerosos diputados que ya habían participado en las Asambleas de Estados, especialmente docentes, quienes representaron a la Nobleza o al Clero. Durante los grandes cambios sociales que condujeron a la independencia del país entre 1917-1919 no fueron alterados ni la estructura del Parlamento ni su modo de elección (4).

V. EL RIKSDAG DE SUECIA

Los orígenes del parlamentarismo en Suecia se remontan de una parte a las reuniones electorales reales y a los comités locales de recaudación de impuestos, y de otra a las reuniones de señores que se centraban en el Consejo del Reino, cuya jurisdicción se ampliaba a la plebe o a otros grupos sociales aparte de la Nobleza. Sin embargo, no fue hasta la reunión parlamentaria convocada por el rey Gustav en Vasa en 1527 cuando se produjo la transición de una reunión de nobles a Asambleas de Estados. En el *Riksdag* la Nobleza y el Clero funcionaban como entidades corporativas con programas e iniciativas frente a la monarquía. Los burgueses por el contrario asumieron un rol modesto. El *Riksdag* se convocaba a discreción de los Gobiernos de la monarquía sueca y supuso durante todo el siglo XVI un débil paso hacia la redacción de una Constitución.

(4) En sueco puede consultarse el ensayo histórico de MATTI KLINGE: *Blick på Finlands historia*, Otavas, Keuruu, 1983. En inglés puede consultarse JUSSI JÄPPINEN (ed.): *The Finnish Parliament*, Helsinki, 1979, y en lo referente a la evolución del Parlamento finlandés el ensayo de PENTTI RENVALL: «Seven Centuries of Finnish Parliamentary Institutions», págs. 10-19 del mismo libro. En español existe la obra colectiva, VV. AA.: *El Parlamento finlandés, antecedentes, actividades, edificios*, Eduskunta, Helsinki, 1990, del que se destaca el ensayo de MATTI KLINGE: «El pueblo y el poder, breve historia del Parlamento», págs. 11-25. También existe un análisis evolutivo del Parlamento de Finlandia en *Constitution Act and Parliament Act of Finland*, Ministry for Foreign Affairs, Helsinki, 1967. Para recabar una mayor información, conviene dirigirse al Research Service, Parliament of Finland, SF-00102 Helsinki.

Los Estados comenzaron en el reinado de Karl IX a utilizar comités de diputados para comunicarse tanto con el Gobierno como entre sí. Estos comités se limitaban a intercambiar información, ya que en definitiva eran las propuestas reales las que determinaban la política estatal. No obstante, en cada Estado (estamento social) se formaron diversos tipos de comités, como el Comité de Agravios (*besvärskott*) o el Comité de Procedimientos (*bevillningskott*) que pusieron las bases de una organización representativa. El comité más importante del *Riksdag* fue el Comité Secreto (*sekreta utskott*) que contaba con representantes de los tres estamentos sociales nominados por cada Estado y con competencias normalmente de política exterior.

La razón principal de que el Gobierno convocara al *Riksdag* (normalmente cada cuatro años) era fundamentalmente para recaudar impuestos y organizar levas para el Ejército. A principios del siglo XVII el rey Gustav II Adolf en su Carta de Toma de Posesión se comprometió a no introducir o revocar ninguna ley sin la aprobación de los Estados. Aunque la participación de los Estados en la elaboración de nuevas leyes había sido claramente establecida, la confusión sobre el concepto de *ley*, junto con el derecho incuestionable del rey y del Consejo del Reino de promulgar ordenanzas económicas y administrativas sin consultar al *Riksdag*, hicieron que los límites entre la *jus publicum* o ley pública y las leyes fundamentales no fuesen claros. El *Riksdag* en esa época carecía del derecho de tomar iniciativas legales, los miembros de los Estados podían someter al Gobierno propuestas o revisiones de leyes mediante la presentación en los diversos comités de agravios o memoriales, pero de hecho no les estaba permitida la formulación directa de proyectos de ley, situación que permaneció indefinida durante el período del absolutismo real.

1. *La Constitución de la Edad de la Libertad*

En 1719 los Estados aceptaron el documento titulado Instrumento de Gobierno y además anunciaron la elección de Ulrika Eleonora como Reina y de la Carta de Toma de Posesión en su deseo de «desmantelar, sofocar, rechazar, y destruir... completamente» el régimen absolutista de Karl XI y Karl XII. En esta memorable sesión del *Riksdag*, los Estados establecieron una auténtica Asamblea constituyente especificando por primera vez en la Historia constitucional sueca que sus aspiraciones significaban una ley fundamental. La Reina Ulrika Eleonora firmó la Carta de Toma de Posesión en la que se estatuyó que ella «aprobaba las decisiones de todos los Estados del Reino como soberanas (*maktägande*)». La nueva Constitución entró en vigor inmediatamente, aunque no pudo promulgar un corpus legal debido a la prematura abdicación de la reina en favor de su consorte el príncipe Fredrik de Hessen. El *Riksdag* volvió a reunirse en Estocolmo en enero de 1720 y la nueva Constitución prescribió que el Comité Secreto estuviera formado por cien miembros, cincuenta por el Estado de la Nobleza, y veinticinco por cada uno de los Estados restantes, el Clero y la burguesía. Además el *Riksdag* nombró diversos subcomités: de política exterior, de defensa, de asuntos bancarios y de presupuesto. Por primera vez en la

historia de Suecia el *Riksdag* había participado en la configuración del presupuesto de la Corona y ejercido un poder ejecutivo conjuntamente con el Consejo del Reino.

Suecia había conseguido en el siglo XVIII formar un Reino fundamentado en los Estados de la Nobleza, Clero, Burguesía y Campesinado; no obstante, el *Riksdag* aún no tenía pretensiones de introducir alguna forma democrática de gobierno. Ahora como en el pasado, el acceso a los puestos clave de la Administración y del Consejo del Reino siguió siendo privilegio exclusivo de la Nobleza.

2. *Hacia la Constitución de Gustav III*

A partir del Acta del *Riksdag* de 1723 la comprensión generalizada de la ley que prevaleció fue considerar el Instrumento del Gobierno una institución eterna e inalterable, a pesar de que los Estados demostraron su capacidad de desarrollar un sistema constitucional que respondía a las exigencias crecientes del *Riksdag*. No obstante, debe reconocerse la importancia del *Riksdag* como un modelo de institución parlamentaria. A lo largo de casi todo el siglo XVIII las comisiones representativas de los Estados fueron utilizadas para investigar y juzgar los delitos de los oponentes políticos, especialmente durante los años de influencia de los incipientes partidos políticos de los Hats (1738-1765) y los Caps (1742-1743/1746-1747), en detrimento de los derechos de los ciudadanos. Durante buena parte del siglo se produjeron varias crisis que amenazaron la Constitución; sin embargo, hasta principios de 1770 los intereses recíprocos de los cuatro Estados fueron lo suficientemente fuertes como para solucionar las disputas y atentados (como el de 1756 y la rebelión de Västergöland durante el *Riksdag* de 1769) de una manera innovativa. Este sistema parlamentario colapsó al final del siglo precisamente por su excelente funcionamiento; el electorado de los Estados aparte de la Nobleza aprendió a hacer un uso responsable del *Riksdag* para salvaguardar sus propios intereses de clase.

El exitoso golpe de Estado de Gustav III en agosto de 1772 puso término tanto a la incipiente vida de los partidos políticos suecos como al rol mantenido por los Estados. Cuando el rey convocó a los Estados en agosto del mismo año, se hizo obvia la presencia del estamento militar y las intenciones del monarca de imponer su propio Instrumento de Gobierno sin posibilidad de debates. La nueva Constitución establecía el absolutismo real por encima de cualquier órgano parlamentario previamente establecido. Este período demuestra la debilidad parlamentaria del *Riksdag* así como un regreso al despotismo real especialmente en asuntos financieros e impositivos, un paso atrás que culminó con el asesinato de Gustavo III y la abdicación de Gustav IV Adolf.

3. *El Instrumento de Gobierno de 1809*

El golpe de Estado del 13 de marzo de 1809 que condujo a la abdicación de Gustav IV Adolf, no fue fundamentalmente debido a un descontento popular acerca

de la Constitución existente, sino a la insistencia real de retomar Finlandia que había sido ocupada por Rusia. En estas circunstancias el *Riksdag* nombró por primera vez en su historia un Comité que deliberase sobre la Constitución. Tras dos semanas de intenso trabajo el Comité, formado por 15 representantes (seis nobles, tres clérigos, tres burgueses y tres campesinos) redactó una propuesta para un nuevo Instrumento de Gobierno que fue aprobado el 6 de junio de 1809. Aún se discute si este documento parlamentario contiene influencias de Montesquieu, de Gran Bretaña o por el contrario está basado enteramente en tradiciones suecas. En la Constitución se define además el estatus del *Riksdag* como «el órgano encargado de la recaudación de impuestos ejercitado por los Estados del Reino». De otra parte, no se restauró el poder soberano a los Estados (como había ocurrido en la Edad de la Libertad), el poder ejecutivo quedaba reservado al Rey en el Consejo según las provisiones del Instrumento de Gobierno; en esta nueva Constitución la Administración del Estado dependía del Rey así como del Consejo de Estado, mientras que el poder legislativo residía conjuntamente en el Rey y los Estados.

La introducción del parlamentarismo en Suecia a principios del siglo XX no estuvo acompañado de cambios en la Constitución. Formalmente la distribución de poder entre el monarca y el *Riksdag* permaneció tal como se establecía en el Instrumento de Gobierno de 1809, en el que el Rey y el *Riksdag* escrutaban el poder mutuamente y el Gobierno servía los dictámenes del monarca. Hacia 1920 el documento constitucional de 1809 aún se consideraba un tesoro y resultaba corriente afirmar que una Constitución viva reemplazando el parlamentarismo por una monarquía constitucional ya se había desarrollado a través de la Constitución escrita (5).

VI. CONCLUSIONES

Este artículo estudia, desde un enfoque general, la formación y evolución de cada uno de los Parlamentos de los Países Nórdicos hasta su configuración como formas de parlamentarismo reconocidas socialmente. El *Althing* islandés se fundó a principios del siglo X y es en consecuencia uno de los más antiguos de Europa; pero a mediados del siglo XIII el país se sometió a la monarquía noruega que transformó el milenarismo Parlamento en una simple Corte de apelaciones. A partir del siglo XIV y hasta junio de 1944, fecha en la que entró en pleno vigor la primera Constitución, Islandia fue colonia de Dinamarca con Gobiernos presididos por Gobernadores Generales daneses.

(5) La fuente principal sobre el Parlamento sueco puede encontrarse en inglés: MICHAEL F. METCALF (ed.): *The Riksdag: A History of the Swedish Parliament*, St. Martin's Press, New York, 1987, y un análisis comparado con otros Parlamentos en DAVID ARTER: *The Nordic Parliaments. A Comparative Analysis*, Hurst, Londres, 1984. Sobre Suecia véase también DAVID ARTER: «The Swedish Riksdag: The Case of a Strong Policy-influencing Assembly», en *West European Politics*, vol. 13, núm. 3, 1990, págs. 120-142. Una mayor información puede encontrarse en Riksdagsbiblioteket, Riksdagen, S-100 12, Estocolmo, Suecia.

En Noruega, antes de la unificación del país a finales del siglo XIX, existieron también *alltings* con su propio sistema judicial; sin embargo, esta incipiente forma de representación popular regional quedó subyugada bajo el poder real y la Nobleza. Convertida Noruega en provincia de Dinamarca, sólo a partir de 1539 se le permitiría a Noruega celebrar asambleas nobiliarias y contar con una mínima influencia política. La unión con Dinamarca finalizó en 1814, fecha en la que se aprobó la primera Constitución, de corte radical y defensora de una monarquía constitucional, la cual sirvió además al pueblo noruego como baluarte político durante todo el período de alianza con Suecia que no concluyó hasta 1905.

En comparación con Islandia o Noruega, el parlamentarismo danés se remonta tan sólo al siglo XIX. En Dinamarca el rey Frederik VI decidió en 1835 conceder al pueblo danés una ley fundamental basada en las *Dietas* provinciales. En 1846 la confluencia de intereses del campesinado y de la burguesía liberal llevó a la exigencia de una Constitución libre para Dinamarca. En mayo de 1848 un Gobierno liberal, que había aceptado el sistema de monarquía liberal, convocó la Asamblea Nacional Constituyente que al año siguiente aprobó la primera Constitución, la cual, además de abolir el absolutismo real, dio paso a un sistema de partidos políticos.

El parlamentarismo en Finlandia fue evolucionando desde principios del siglo XIV, cuando los líderes provinciales se reunían en asambleas para firmar acuerdos con la Iglesia. En los siglos XVI-XVIII la forma de gobierno residía en una *Dieta* que según el Acta de 1617 administraba los asuntos finlandeses conjuntamente con la Corona sueca. Después del fracasado intento de fundación de un Estado independiente a principios del siglo XIX, Finlandia se convirtió en un Gran Ducado cuya autonomía estaba garantizada por el zar de Rusia. Paradójicamente durante el reinado del zar Alejandro II se pusieron las bases del actual sistema parlamentario, acordándose la periodicidad de las *Dietas* así como las relaciones entre la Dieta y el Senado o Gobierno. Hasta 1909 imperó en Finlandia una forma de Gobierno casi-parlamentaria en la que los dirigentes de los partidos políticos estaban representados en el Senado; pero no fue hasta diciembre de 1917 cuando se aprobó la independencia plena del Parlamento finlandés.

Finalmente, en Suecia, a principios del siglo XVI el *Riksdag* estaba representado únicamente por la Nobleza y el Clero; más adelante los diferentes estamentos sociales o Estados fundaron comités que pusieron las bases de una organización representativa. En 1719 los Estados firmaron un documento titulado Instrumento de Gobierno, que se oponía frontalmente al absolutismo real. Desde entonces prevaleció la idea de considerar tal documento una institución inalterable, a pesar de que los Estados habían demostrado su capacidad de desarrollar un sistema constitucional. Tras un nuevo período absolutista, la era de los Gustavos, se produjo en marzo de 1809 un golpe de Estado que condujo al nombramiento en el *Riksdag* de un Comité de la Constitución, el cual redactó un nuevo Instrumento de Gobierno en junio del mismo año.

2. EL PERSONAL PARLAMENTARIO