

EL SISTEMA HOLANDES DE GABINETE (1)

TRANSFONDO POLÍTICO

Todo Gabinete holandés es: a) un Gabinete de coalición; y b) un Gabinete parlamentario. Estos dos puntos son el fundamento de todas las características que el sistema holandés comparte y de todas aquellas en las que difiere del británico, que es el prototipo de la democracia parlamentaria y, hasta cierto punto, del Gobierno de Gabinete.

Holanda cuenta con una media docena de partidos: Comunista, Laborista, de la Libertad y la Democracia (liberal-conservador), dos Partidos Protestantes de tendencias derechistas, los Histórico-Cristianos y los antirrevolucionarios (cuyo *pathos* político no está dirigido contra la revolución comunista, sino, más bien, contra la Revolución francesa de 1789) y el Partido Católico Popular, que trata de abarcarlo todo y puede ser definido como un partido del centro. Ninguno de estos partidos tiene mayoría en el Parlamento. Los dos mayores, el Laborista y el Católico Popular, no disponen cada uno más que de un tercio de los diputados en la Cámara Baja de los Estados Generales Holandeses (2). Las coaliciones son, por lo tanto, necesarias, y así como en el período entre las dos guerras hubo muchos Gabinetes basados en la cooperación de los tres par-

(1) Edición revisada del artículo publicado por primera vez en el número de primavera de la revista británica *Public Administration*, que ha sido puesto al día.

(2) De las 150 escaños de la Cámara Baja, tienen 50 los socialistas y 49 los católicos; antirrevolucionarios e históricocristianos, tienen 15 y 14 escaños, respectivamente; los liberales, también 13; los comunistas, sólo 7, y la formación calvinista ultraortodoxa *Staathkundig Gereformeerde Partij*, 3.

tidos confesionales, después de 1945 todos los Gabinetes se han basado en una coalición, más o menos formal, entre Laboristas y Católicos. Después de 1948 el Gabinete ha contado también con algunos miembros del Histórico-Cristiano y del Partido antirrevolucionario, desempeñando el papel de la «muy leal oposición de Su Majestad», primero los antirrevolucionarios y más tarde los liberales. La coalición está en la naturaleza de las cosas, y los especialistas en sistemas electorales andarían errados si viesen este sistema de coaliciones simplemente como una consecuencia de la representación proporcional, adoptada en Holanda en 1918. Antes de esta fecha, cuando estaba en vigor el sistema de las mayorías, estaba representado en el Parlamento casi el mismo número de Partidos, aunque la representación proporcional dió a algunos quisquillosos una posibilidad de participar en las elecciones con sus propios partidos, nunca triunfantes. El hecho fundamental es que la política holandesa está dominada no sólo por la ordinaria diferencia entre progresistas y conservadores de variado tipo, sino también por diferencias religiosas, y esto impide cualquier intento de un sistema de dos o tres partidos, al menos para un futuro previsible.

En cuanto a la segunda premisa, puede decirse que desde 1948 ningún Gobierno ha tratado de continuar su período de mandato en contra de una mayoría parlamentaria. Sólo por este simple hecho puede afirmarse que desde entonces todos los Gabinetes holandeses han sido parlamentarios, en el sentido que se usa la expresión en la conocida obra de Keynes *General Theory of Employment, Interest and Money*. En la terminología política holandesa, sin embargo, la cuestión no es tan sencilla, y ante cada nuevo Gabinete se organiza una discusión, dentro y fuera del Parlamento, en torno a la adecuada denominación del recién nacido. Los términos acostumbrados de Gabinete parlamentario, extraparlamentario o nacional, reflejan distintos matices de aprobación parlamentaria. Todo Gabinete, desde luego, ha de encontrar su mayoría en el Parlamento. Un Gabinete parlamentario en el más amplio sentido, sin embargo, puede contar con una mayoría permanente, pues los grupos parlamentarios de los Partidos que han de cooperar han aprobado expresamente su programa y su composición. En los Gabinetes extraparlamentarios las cosas han de arreglarse en conversaciones con los jefes de los grupos políticos del Parlamento, pero en una forma menos formal, y la responsabilidad final corresponde

al *formateur* y a los ministros que, en definitiva, forman parte del Gabinete. El Gabinete técnico (*business cabinet*), integrado por personalidades o personas que se consideran a sí mismas como tales, se apoya en mayorías incidentales y no suele tener, por lo tanto, una larga vida, sirviendo principalmente para salvar situaciones en las que la formación de un Gabinete normal parece imposible. En cuanto a los Gobiernos nacionales, están integrados por todos los partidos, posiblemente incluso los extremistas, de manera que su carácter parlamentario difícilmente puede ser objeto de disputa, aunque la vaguedad de su programa, hecho principalmente para casos de emergencia, deja muchas puertas abiertas a los conflictos con el Parlamento.

COMPOSICIÓN

Probablemente, la diferencia fundamental entre un Gobierno holandés y uno británico es que el primero se compone de ministros totalmente equiparados, con las únicas excepciones del Primer Ministro y el Ministro de Hacienda. La diferencia existente en Inglaterra entre un Gabinete de viejos políticos, que deliberan y determinan la política actuando en forma de Consejo, y un Ministerio, integrado por los jefes de los distintos Departamentos que no forman parte del Gabinete, sólo se corresponde en Holanda con la diferencia entre los Ministros del Gabinete y los eventuales Subsecretarios. La introducción de éstos en 1948, como una especie de Subsecretarios políticos o parlamentarios (vide infra), puede ser signo de una tendencia a la diferenciación; pero, en todo caso, no está tan avanzada como en el moderno sistema británico.

En la actualidad hay 14 Ministros: el Primer Ministro, que dirige un «Ministerio de Asuntos Generales», y los Ministros de Asuntos Exteriores, Interior, Educación, Hacienda, Industrias de la Vivienda y la Construcción, Asuntos Económicos, Transporte y Obras de Defensa contra los Ríos y el Mar, Agricultura, Pesca y Alimentación, Asuntos Sociales (un hombre del Partido Laborista), Obras Sociales (*Social Work*, un hombre perteneciente al Partido Católico), Ultramar, Justicia y Defensa. (En los asuntos relacionados con los antiguos territorios holandeses de las Indias Occidentales, que actualmente son independientes, pero están unidos con Holanda en la persona de la Reina, forman también

parte del Gabinete, con plenos derechos, los plenipotenciarios de dichos países —Antillas y Surinám— en La Haya.) El Primer Ministro es socialista, y el Ministro del Interior, que es a la vez Viceprimer Ministro, pertenece al Partido Católico. No resultaría del todo justo calificarlo de centinela del Primer Ministro socialista, y su abultada cartera (además de los asuntos del Interior se ocupa también de unos pocos problemas económicos seleccionados que son básicos en el programa del P. P. C.) indica que, a diferencia de los antiguos Viceprimeros Ministros, que no tenían cartera, su función se considera también integrada por la tarea de realizar el programa del Partido a través de los canales departamentales.

De tiempo en tiempo se ha discutido en Holanda una estructura jerárquica, pero jamás se la ha aceptado plenamente. El Primer Ministro, como *primus inter pares*, ha obtenido, gradualmente, una posición en la que resulta más acentuada su superioridad sobre sus colegas que su igualdad con ellos; pero no ha logrado (quizás debamos decir todavía) la posición de mando del Primer Ministro británico, y aunque todo Gobierno holandés (como probablemente todo Gobierno) cuenta con un cierto número de hombres cuya personalidad, capacidad e influencia políticas les da una autoridad personal, no llegan a tener la misma preeminencia que algunos *senior* del Gabinete de la Gran Bretaña.

SISTEMA DE COMITÉS

Tras la segunda guerra mundial, sin embargo, se logró, durante un cierto tiempo, un compromiso entre la estructura jerarquizada, inaceptable para los partidarios de la tradicional igualdad entre los Ministros, y el método, no siempre eficaz, de discutir y resolver todas las cuestiones en reuniones del Gabinete pleno (generalmente semanales). La nueva regulación del Gabinete, de noviembre de 1945, creó Comités permanentes, presididos por el Primer Ministro, y encargados de grupos determinados de problemas. El dogma de la igualdad ministerial se salvaguardaba estipulando que todos los Ministros que no fueran miembros de un Comité podían, si lo deseaban, asistir a sus reuniones con la plenitud de derechos en la discusión y en las votaciones. En la práctica, sin embargo, los Comités, atendidos por los correspondientes Subsecretarios y un reducido número de altos funcionarios, discutían y decidían los

problemas que les estaban encomendados, hasta que (probablemente como consecuencia de la forma de Gobierno pluripartidista) se tomaron decisiones en contra por el Gabinete en pleno y los Comités dejaron de reunirse con frecuencia.

Formalmente hablando, puede decirse que hay aún un puñado de Comités, principalmente para asuntos económicos, militares y de personal, teniendo este último una importancia nada desdeñable. Los Comités tienen interés, desde el punto de vista político, porque sus funciones muestran algunos aspectos fascinantes de la continua lucha que tiene lugar entre los partidos de la coalición. Durante algún tiempo el Partido Popular Católico, con seis Ministros, dominaba en el Gabinete a los laboristas, que sólo tenían cinco, pero que a su vez controlaban el Comité de Asuntos Económicos; por esta razón el Partido Católico luchaba por incrementar el número de puestos económicos en su poder, y por la misma causa el Primer Ministro laborista dejó de tener interés en la convocatoria de dicho Comité una vez que la balanza estaba equilibrada.

Los Comités fueron también un campo muy adecuado para la cooperación de los políticos con técnicos, tales como altos funcionarios y jefes militares. Los expertos toman parte también, a veces, en las reuniones del Gabinete, en las que se busca su consejo; pero los Comités, en razón de su menor tamaño, ofrecen más facilidades para el trabajo de equipo.

Aparte de los Comités hay aún otra excepción más importante a la regla de la igualdad de los Ministros. Antes de hablar de la posición del Primer Ministro es necesario mencionar aquí que el Ministro de Hacienda tiene una posición muy peculiar y muy poderosa entre sus colegas que, sin embargo (tener más dinero ha sido siempre el *nervus rerum* en la Historia), no tenía su predecesor en el cargo de hace un siglo. La amplitud de los intereses del Estado moderno y la complejidad de los procedimientos ministeriales, se conjugan para producir muchas faltas y errores, muchos de los cuales sólo pueden advertirse cuando ya se han cometido, es decir, demasiado tarde. Ya con anterioridad a la primera guerra mundial se reforzaron las facultades del Ministro de Hacienda:

- a) Requiriendo su aprobación para toda promesa al Parlamento que haya de tener consecuencias económicas, toda enmienda que el Ministro correspondiente introdujese, toda modificación de una ley;
- y b) Exigiendo también esta aprobación para medidas importantes que hubiesen de ser sufragadas por el Presupuesto. Tras la segunda

guerra mundial ha aumentado todavía más la tendencia a incrementar el poder del Tesoro, por ejemplo, nombrando inspectores del Tesoro, cada uno de los cuales tiene como misión advertir a los funcionarios demasiado gastosos de un determinado Departamento. Como el Ministro de Hacienda explicaba, hace algún tiempo, en el Parlamento, la idea general es la de prevenir posibles daños causados a los fondos públicos, en lugar de hallarlos cuando ya han sido hechos, pero en los demás Departamentos existe un fuerte sentimiento de resistencia, y, posiblemente, los restantes Ministros piensan que si este control financiero se lleva demasiado lejos, minará la responsabilidad de cada Ministro por su propio Departamento y restringirá la iniciativa de sus funcionarios en materias ampliamente teóricas.

POSICIÓN DEL PRIMER MINISTRO

El desarrollo general de la posición del Primer Ministro se nos presenta como un tránsito que, aunque no ha alcanzado todavía a fundamentar una posición como la del Primer Ministro británico, va desde una mera situación de Presidente hasta la más fuerte de Jefe de Gabinete que, además, tiene una cartera especial de «Asuntos Generales». A mediados del siglo XIX, la Presidencia era un asunto formal, en la que los Ministros se turnaban (al principio por meses); el año de 1848, el año de las revoluciones en Europa, no aportó a Holanda más que una Constitución liberal, pero el Rey (a quien siempre se había reservado la facultad de nombrar al Presidente del Gabinete, si lo deseaba) trató, temporalmente, de imponer al Gabinete un hombre de su elección.

El año 1850 trajo un cambio en el sistema de períodos trimestrales de presidencia, y la sustitución de un sistema de elección (sin posibilidades de reelección) por una rotación de todos los Ministros, siguiendo un turno mecánico. La elección fué, de nuevo, reemplazada por el nombramiento o diferentes formas de rotación en la segunda mitad del siglo XIX, pero en todos los sistemas la elección recaía en una de las figuras políticas claves que formaban parte del Gabinete. En realidad, puede decirse que, a partir de 1874, hay un Presidente permanente del Consejo de Ministros, con lo que se da el primer paso hacia la figura del Primer Ministro.

Por aquel tiempo, sin embargo, esto se consideraba como un simple hecho y no como una «convención de la Constitución». En particular los intentos de un agresivo y egoísta Primer Ministro en 1901, para lograr que el nombramiento de Primer Ministro (esto es, el suyo propio) fuese obra de la Corona, condujeron a un rápido cambio tan pronto como él dejó el cargo (1905). A la elección substituyó nuevamente el nombramiento por un período de un año, ahora renovable.

Las vicisitudes fueron, principalmente, incidentes personales, y la tendencia hacia un *status* de Primer Ministro continuó su camino. El siguiente paso se dió cuando, en 1922, se prescindió del adjetivo «temporal» antes de la expresión «Primer Ministro». El último y decisivo lo trajo la terminación de la segunda guerra mundial; la nueva regulación del Gabinete de 1945 estatuyó que el Ministro que hubiese de ostentar el título de Primer Ministro sería nombrado como tal por la Corona.

Todo esto podría considerarse como un cambio constitucional formal si la influencia del Primer Ministro a partir de 1945 no hubiese sido mayor que la de sus predecesores de hace un siglo. Existe, sin embargo, una clara diferencia. La figura honorífica se ha convertido en verdadero Presidente. En varios casos, aunque no en todos, es la misma persona que el *formateur* del Gabinete, y es, ciertamente, la figura política clave; un hombre que no sólo preside, sino que también estimula y frena. Dos recientes peculiaridades de la figura del Primer Ministro delimitan su figura.

Lo primero que da relieve a la figura del Primer Ministro es que es él quien ha de presidir las reuniones de los Comités permanentes del Gabinete, por infrecuentes que éstas sean. La jefatura que ejerce en estas reuniones de los grupos descentralizados puede realzar su prestigio entre sus colegas presentes o ausentes.

Otra diferencia, aún mayor, con los anteriores Presidentes del Consejo radica en el hecho de que ahora el Presidente es Ministro de Asuntos Generales, el equivalente del *Hotel Matignon* o del número 10 de *Downing Street*. Esto comenzó ya con el Doctor *Colijn* en 1937. El Gabinete holandés de la época de la guerra, que tenía su sede en Londres, contaba con un Ministerio de Defensa del Reino, que continuó existiendo algún tiempo después de 1945. En 1946 fracasó un corto intento encaminado a suprimirlo sin volver al Ministerio de Asuntos Generales (que había muerto por desnutrición en la época de la guerra), y pronto, en

1947, este Ministerio renació, con todo esplendor, como Cuartel General del Primer Ministro, que ya no trató de poner otros Ministerios bajo su gestión directa, excepto en los casos de ausencia o enfermedad de sus colegas, cuando se encarga interinamente de su correspondiente cartera. El resultado fué una indudable confirmación de la posición del Primer Ministro, no como *primus inter pares*, sino como estrella de primera magnitud del Gabinete. Es innecesario decir que esto depende todavía, en gran parte, de la personalidad del titular del cargo. Los pocos años de vida política con Primeros Ministros con plenitud de facultades han servido para corroborar que en Holanda, como en la Gran Bretaña, las diferencias en temperamento y situación tienden a aumentar o restringir la influencia del Primer Ministro. Al propio tiempo, es necesario repetir que el Primer Ministro holandés, si bien ha afirmado su posición hasta llegar a una situación mucho más fuerte que la de sus antecesores, no ha logrado aún ocupar un lugar análogo al de su colega británico. La dimisión del Primer Ministro entraña en Holanda, como en la Gran Bretaña, la de todo el Gabinete; pero, a diferencia de lo que allí sucede, el *Premier* holandés no puede destituir a un colega si él mismo no renuncia al cargo. La falta de jerarquía en la organización holandesa priva a su Primer Ministro de la omnipotencia que caracteriza al inglés.

Otro tanto puede decirse de sus poderes formales. El Primer Ministro no puede anunciar la dimisión del Gabinete, ni la disolución del Parlamento, como actos personales, por los que sólo él es responsable; ni puede tampoco destituir a un miembro del Gabinete si no dimite él mismo, aunque en la práctica se ha empleado a veces la presión moral sobre algún Ministro débil, antes aún de que el Presidente del Consejo de Ministros hubiese alcanzado el *status* de Primer Ministro.

Un último factor que ha de tenerse en cuenta es la reducida composición del Gabinete holandés, que en la actualidad cuenta con 14 miembros.

SUBSECRETARIOS POLÍTICOS

Los *Staatssecretarissen* son una especie de ayudantes políticos del Gabinete de Ministros, encargados de ciertas divisiones de los Departamentos ministeriales bajo la final autoridad del Ga-

binete; pero no son funcionarios, tienen plaza en el Parlamento y dimiten con el Gabinete en pleno.

Ya antes de la guerra, al revisarse la Constitución de 1938, se elevaron algunas voces que pedían el nombramiento de *staassecretarissen* adjuntos a los jefes políticos de los Departamentos. El principal argumento era el de que la tarea propia de un subsecretario es el trabajo más adecuado para educar a un futuro miembro del Gabinete, y que una buena reserva de ex Subsecretarios sería un arsenal de donde la vida política holandesa podría esperar estadistas de talla. Por razones más o menos circunstanciales la propuesta no prosperó y el país hubo de esperar hasta la revisión de 1948 antes de que los Subsecretarios fuesen una figura oficialmente admitida. Como expediente provisional se utilizó a veces la expresión de Ministerio sin cartera para designar la posición de un Subsecretario. Desde 1947 existió, junto al Ministerio de los Territorios de Ultramar, un Ministro sin cartera, al que le estaban confiadas las cuestiones financieras y económicas relativas a Indonesia y las Indias Occidentales Holandesas. Su verdadera naturaleza se vió confirmada cuando con motivo de la crisis de 1951 se transformó en Subsecretario; en una reorganización posterior se le restituyó al *Civil Service* como cabeza de la División del Ministerio de Asuntos Exteriores encargada de las relaciones con Indonesia.

La posición de los Subsecretarios ha sido formalmente regulada más tarde por medio de una ley que determina claramente que en las relaciones con terceros gozan de la misma autoridad que los Ministros, pero que en el interior del servicio cada uno de ellos está subordinado a un Ministro como parte integrante del correspondiente Ministerio.

La equiparación con los Ministros se extiende hasta los títulos honoríficos (en Holanda se aplica aún el título de excelencia a los miembros del Gabinete), el sueldo (mayor que el de los funcionarios permanentes) y las pensiones. Respecto de este último punto existe, sin embargo, una diferencia; en tanto que los Ministros empiezan a gozar la pensión en el momento del cese, los Subsecretarios perciben sólo una parte del sueldo y no comienzan a percibir la pensión hasta los sesenta y cinco años. El sistema ha sido criticado en el Parlamento, porque acerca a los Subsecretarios más bien a los funcionarios que a Ministros. De otro lado, tanto los debates del Parlamento como la práctica han demostrado, sin nin-

guna duda, que los Subsecretarios son políticos que dimiten cuando lo hacen el Gabinete o el Ministro bajo cuya directa dependencia se encuentran.

Era necesario aclarar este punto porque algunos de los Subsecretarios que hasta ahora ha habido en Holanda eran funcionarios que habían ascendido desde el *Civil Service*, en el que durante algún tiempo, en algunos casos, permanecieron sin cubrir sus vacantes. Esto se criticó y fué defendido por el Gobierno, únicamente como un arreglo incidental, que no había de ser tomado como precedente. Esta combinación resulta menos rara en Holanda, en donde los funcionarios pueden participar en la vida política, que en países como Inglaterra o Francia, pero, sin embargo, se trata probablemente de un principio equivocado, pues como la práctica ha demostrado, estos Subsecretarios hacen un estupendo trabajo en lo que a competencia técnica respecta, pero carecen de la capacidad de mando político para la que, optimistamente, se pensó que estaban calificados. La única excepción en este sentido puede ser la del Subsecretario de Asuntos Exteriores que por conveniencias del Ministro y de él mismo tiene una posición más independiente que la de sus colegas.

En los años de coalición entre laboristas y católicos hubo quien pensó en un cuerpo completo de Subsecretarios, cada uno de los cuales había de pertenecer al partido contrario al del Ministro: cada Ministro laborista había de tener como ayudante y posible vigilante, un Subsecretario católico y viceversa. Afortunadamente esta idea no llegó a prevalecer y el actual Gobierno de coalición de cuatro partidos deja el nombramiento de Subsecretarios a la iniciativa de los Ministros del Gabinete, que si desean un Subsecretario prefieren unas veces un amigo político y otras a un hombre o mujer de distinto Partido. Unos Ministros, incluso cuando su ámbito de competencia es muy amplio, prefieren hacer las cosas por sí mismos; otros están dispuestos a dejar ciertas esferas de acción en manos de un Subsecretario, aunque siempre bajo su superior autoridad.

Hay Ministros sin Subsecretario (3); la estructuración del conjunto resulta extraña y es todavía demasiado pronto para predecir el futuro del sistema.

La actual experiencia los presenta como ayudantes ministe-

(3) Vide la lista de Ministros y Subsecretarios en el anexo del presente artículo.

riales de carácter marcadamente político que, con la excepción del Subsecretario de Asuntos Exteriores, están confinados a unas pocas secciones de los correspondientes Ministerios y, en su mayoría, han continuado siendo lo que la Biblia llama «desbastadores de troncos y aguadores» (*hewers of wood an drawers of water*). No han alcanzado ni siquiera un *status* similar al de los *junior-ministers* de la Gran Bretaña. Habrán de transcurrir aún algunos años antes de que seamos capaces de decir si se ha quebrado el principio de igualdad dentro del Gabinete holandés no sólo con la importancia, lentamente ascendente, del Primer Ministro, sino también con la división de la responsabilidad ministerial entre miembros del Gabinete y *staatssecretarissen*.

PROFESOR J. BARENTS

(Traducción de F. Rubio Llorente.)

A N E X O

EL GABINETE HOLANDES EN JULIO DE 1957

Ministros miembros del Gabinete

Primer Ministro y Ministro de Asuntos Generales (socialista).

Viceprimer Ministro, Ministro de Asuntos Internos, Financiación y Organización Pública de la Industria (Católico Romano).

Ministro de Asuntos Exteriores (Católico Romano).

Ministro de Defensa, Ministro de la Guerra y Ministro de Marina (Históricocristiano).

Ministro de Hacienda (socialista).

Ministro de Asuntos Económicos (antirrevolucionario).

Ministro de Sanidad y Asuntos Sociales (socialista).

Ministro de Obras Sociales (Católico Romano).

Ministro de Educación, Artes y Ciencias (Católico Romano).

Ministro de Justicia (socialista).

Ministro de la Vivienda e Industrias de la Construcción (Católico Romano).

Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación (socialista).

Ministro de Transportes y Obras de Defensa contra el Mar y los Ríos (antirrevolucionario).

Ministro de Asuntos de Ultramar (Históricocristiano).

Subsecretarios

Subsecretario para los Asuntos Internos, Financiación y Organización Pública de la Industria (Católico Romano).

Subsecretario de Asuntos Exteriores (socialista).

Subsecretario de la Guerra (socialista), Subsecretario de Marina (Católico Romano).

Subsecretario de Asuntos Económicos (Católico Romano).

Subsecretario de Asuntos Sociales (Católico Romano).

Subsecretario de Asuntos no educativos (Cine, Radio, Artes, etcétera) (Católico Romano).

